

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR
FACULTAD DE ECONOMÍA

Disertación previa a la obtención del título de Economista

El reto de la política fiscal en la informalidad

Oscar Leonardo Enríquez Sánchez

Oscarenq_74@hotmail.com

Director: Ec. José Martínez Dobronsky

josemartinez77@yahoo.com

Quito, junio de 2014

Resumen

La presente disertación constituye un instrumento reflexivo sobre el abordaje de la informalidad en el país. Para ello, en un primer momento, se contextualiza históricamente su estudio y se proporciona elementos valorativos sobre el enfoque tradicionalmente adoptado por la política pública. En un segundo momento, se caracteriza y dimensiona al fenómeno, se determinan sus implicaciones en la distribución del ingreso; y sobre esta base se establece el costo de oportunidad que supone la informalidad para la población que la integra así como para el Estado. De ello se derivan importantes lecciones para los hacedores de política fiscal y en función de la identificación de las políticas por ellos ya implementadas se establece el reto futuro de la política fiscal en la informalidad.

Palabras clave: Informalidad, costo de oportunidad, reto, política fiscal.

El reto de la política fiscal en la informalidad

Introducción	4
Metodología de trabajo	5
Fundamento Teórico	
Historia del estudio de la informalidad	6
Enfoques del estudio de la informalidad	13
Enfoque Estructuralista	14
Enfoque Institucionalista	18
Enfoque holístico	21
Delimitación del fenómeno de estudio	23
Tipología funcional	25
El Estado y la informalidad	26
El rol del Estado	31
Función microeconómica del Estado	32
Función institucional	35
Función macroeconómica	36
El rol del Estado y la informalidad	38
La política fiscal dentro del rol del Estado	46
Medición de la Informalidad	47
Enfoques de medición directa	48
Enfoques de medición indirecta	49
Discrepancia entre ingresos y gastos	49
Método del consumo de electricidad	50
Método de demanda por divisas	51
Enfoque modelístico	52
Desarrollo de productos	
Primer Capítulo: Caracterización y Dimensión de la Informalidad en el Ecuador	54

Distribución de la informalidad según grupo etario	58
Distribución de la informalidad según nivel de educación	60
Distribución de la informalidad según nivel de ingresos	62
Distribución de la informalidad según actividad productiva	64
Informalidad según tamaño del emprendimiento	65
Satisfacción de la población informal	67
Calidad del empleo en la informalidad	68
Implicaciones de la informalidad en la redistribución del ingreso	72
Principales Decisiones de política que afectaron el desarrollo de la informalidad	77
Políticas laborales	77
Políticas tributarias	82
Tercer Capítulo: El Costo de oportunidad de la informalidad	84
Costo de oportunidad de la informalidad para un informal	85
Estimación de la penalización en el acceso al crédito	85
Estimación del riesgo asociado a la inestabilidad laboral	95
Costo monetario de la informalidad	101
Costo de la informalidad para el Estado	107
Magnitud de recursos que dejan de administrarse	109
Recaudación potencial	112
Proyección del costo de la informalidad para el Estado	114
Conclusiones	115
Recomendaciones	118
Referencia bibliográfica	125

Introducción

La informalidad es un problema engañosamente simple, así como tremendamente complejo, a diario transacciones informales forman parte del paisaje urbano y rural, siendo ésta una realidad que con el pasar del tiempo se ha empezado a aceptar, y a la que paulatinamente la población se acostumbra. En este sentido, la informalidad lejos de ser un fenómeno transitorio o temporal se presenta como un fenómeno con profundos orígenes e implicaciones estructurales que moldea el desempeño de la economía y afecta directamente a todos los agentes.

Por una parte, la informalidad lejos de representar una alternativa ante el desempleo o de constituir un soporte frente a los desajustes del mercado laboral, en realidad es un fenómeno que relega, margina, a la vez que impide el desarrollo económico de los agentes a los que absorbe; pues al interior de la informalidad se generan factores de “auto-refuerzo”, tales como ausencia de información y falta de transparencia, que imposibilitan que desde la política pública se logre contrarrestar las condiciones de precariedad, de baja productividad e incluso de pobreza aquí existentes. En este sentido, quienes son absorbidos por la informalidad no contribuyen ni se benefician de la redistribución del ingreso, al mantenerse relegados y ser invisibles a la política pública.

Por otra parte, la informalidad tiene implicaciones que trascienden al propio sector y afectan a la sociedad en su conjunto, pues la provisión de bienes y servicios públicos recae y es producto de la contribución de la economía formal, de modo que cuando la informalidad gana terreno, como lo ha venido haciendo en los últimos años en América Latina Samaniego (2008), la presión fiscal crece sobre los contribuyentes, siendo éste un costo que incentiva a la informalidad. En este sentido, la informalidad no sólo es una consecuencia derivada de la precariedad, pobreza y bajo nivel productivo de los agentes, sino que también constituye en algunos casos una “opción de polizón” que apunta a beneficiarse de la provisión de bienes y servicios públicos sin mayor costo como contrapartida, en una hábil maniobra consciente y deliberada. Esta decisión maximizadora de beneficio implica un profundo problema de free rider que debilita la institucionalidad y resta eficiencia a la ejecución de la política pública.

Como consecuencia, la informalidad moldea el desarrollo de la economía, a la vez que marca su ritmo de crecimiento, pues la política pública y en especial la política fiscal no pueden incidir en la totalidad de la base productiva para generar incentivos, contribuir a su estabilidad e impulsar su desarrollo. Como puede verse, si se amplía la perspectiva al largo plazo, el fenómeno de la informalidad conlleva grandes externalidades negativas y marca la pauta del desarrollo y crecimiento de una economía. Por ello, son muchos los estudios que sobre el tema se han realizado, así como son múltiples los esfuerzos por caracterizar, por dimensionar y por estimar la economía informal.

Sin embargo, poco se ha dicho del reto de la política fiscal frente a la realidad encontrada, así como del costo de no atender el problema de la informalidad. La ausencia de dichos

cuestionamientos y, más aún, la carencia de esfuerzos por dilucidarlos, han motivado a plantear esta disertación, pues la inexistencia de tales esfuerzos, ha contribuido a que el problema de la informalidad sea abordado desde un enfoque meramente descriptivo.

Por ello, no se dimensiona el problema en toda magnitud y como consecuencia se ha perdido de vista la premura por solventarlo. En este sentido, la investigación pretende despertar en los hacedores de política fiscal profundo sentido de urgencia por atender y solventar el fenómeno de la informalidad. Para ello, se ha evaluado el costo de oportunidad de no atender el fenómeno de la informalidad, dimensionando las múltiples implicaciones de la informalidad para la población que la integra, así como la magnitud de recursos que son desviados de la administración para el desarrollo y que a la vez contribuyen a perpetuar un entramado de relaciones sociales, de situaciones culturales, y de condiciones económicas que consolidan el panorama de informalidad en el país. Con tal objetivo, la disertación propone la siguiente estructura:

El primer capítulo de la disertación gira en torno a la caracterización y dimensión de la economía informal en el país. La caracterización de la informalidad estará determinada por dos ejes: por las condiciones socioeconómicas de la población a la que absorbe, así como por las condiciones laborales en las que ésta se emplea. La dimensión de la informalidad se establecerá en términos porcentuales de la PEA, y en función del grado de penetración de ésta en las distintas actividades productivas. Mediante dicha caracterización y dimensión, es posible establecer un elemento valorativo que permite determinar si el fenómeno de estudio resulta relevante para que la política fiscal se ocupe de su manejo.

En un segundo momento, se presenta el enfoque de la política fiscal de Ecuador entre 2007 y 2012. Este análisis permite determinar el cambio en el horizonte de la política fiscal durante los últimos años de vida democrática del país. Al final, tras describir cual ha sido el rol histórico de la política fiscal, se establecerá si en efecto la informalidad ha constituido una preocupación relevante para los hacedores de política fiscal, así como el nivel de efectividad de sus medidas.

El segundo capítulo, parte del resultado del capítulo anterior: si la informalidad contribuye significativamente a la economía, y si históricamente la política fiscal no ha invitado a este segmento poblacional a dar el paso definitivo a la formalidad, entonces ¿Cuál es el costo de no hacerlo? Y en segundo lugar ¿Cómo lograrlo? Estas dos interrogantes son el punto de partida para determinar el reto de la política fiscal en la informalidad.

Para determinar el costo de no atender el fenómeno de la informalidad se considera el costo de oportunidad que éste implica para el Estado, así como el costo de oportunidad que implica para la población que la integra. En consecuencia, se establece que el reto para los hacedores de política fiscal radica en tomar conciencia de la cantidad de recursos que están siendo desviados de la administración para el desarrollo, así como en el diseño de

instrumentos de política que apunten a solventar urgentemente el costo de oportunidad derivado de la informalidad.

Metodología de trabajo

La presente disertación al emplear una estrategia de investigación cuantitativa, pues analiza la evolución de distintas variables en respuesta a los diferentes cambios políticos, sociales y económicos acontecidos en los respectivos periodos de análisis, las técnicas de investigación aplicadas han sido:

- Técnica de investigación documental: “Esta técnica permite obtener información o construir conocimiento a partir de la consulta de diversos documentos” (Balcells I. Junyet 1994: 264); por ello esta técnica investigativa ha sido empleada, pues existe gran cantidad de publicaciones disponibles sobre informalidad laboral. De este modo, contar con los estudios más relevantes ha permitido brindar un sustento sólido a la investigación y a su contextualización; y además ha hecho posible lograr una línea directriz por la cual encaminar la disertación, en función del estado del arte y los retos y cuestiones pendientes a los que este invita. Además gracias a esta técnica se ha buscado recopilar la denominada “memoria adjetivada” (Raúl Rojas Soriano 1989:179) de la administración pública en el tratamiento del mercado laboral ecuatoriano. Para lograrlo ha sido necesario emplear el “paquete técnico” de la investigación documental, consistente en la búsqueda, selección, catalogación, clasificación y análisis de la información de los diferentes documentos estudiados.
- Técnica de análisis estadístico: esta técnica permite interpretar de forma sistematizada y organizada los datos cuantitativos obtenidos, por ello, ha sido recurrentemente empleada para manejar correctamente la información de este tipo (encuesta de empleo y de ingresos y gastos) sobre la que se construye la investigación.
- Técnica de triangulación: se ha empleado esta técnica, pues la informalidad es un fenómeno complejo y sólo el análisis de la información empírica a la luz de los distintos enfoques de pensamiento, permite abordar el tema de estudio de manera fiable y objetiva.

Producto del empleo de estas técnicas de investigación ha sido posible contextualizar el estudio de la informalidad, y en función de aquello cuestionar el enfoque tradicionalmente asumido por la administración pública al abordar este fenómeno. En consideración a aquello, se ha propuesto un enfoque de estudio pertinente a las características y necesidades de la informalidad en el país.

Así, bajo el paraguas “legalista” de la informalidad, se estudia la evolución del fenómeno en el último periodo de gobierno (2007-2012), a la vez que se identifican las principales decisiones de política que lo afectaron y explican su desempeño. A partir de ello, es decir, en consideración a los esfuerzos hasta el momento desplegados por los hacedores de política fiscal, y del costo de oportunidad que supone la informalidad tanto para el Estado como para la población inmersa en ella, se establece el reto de la política fiscal:

Pregunta general

¿Cuál es el reto de la política fiscal en la informalidad?

Preguntas específicas

¿Cuán significativa es la informalidad en la economía nacional?

¿Cuál es el costo de oportunidad de la informalidad para el Estado?

¿Cuál es el costo de oportunidad de la informalidad para las personas pertenecientes a este segmento poblacional?

¿Cuál ha sido el enfoque de la política fiscal aplicada a la informalidad entre 2007 y 2012 en Ecuador?

¿Qué instrumentos de política fiscal se recomienda a los hacedores de política para solventar el costo de oportunidad asociado a la informalidad?

Objetivo general

Establecer el reto de la política fiscal en la informalidad en función del tamaño de ésta y del costo de oportunidad que implica para la sociedad y el Estado.

Objetivos específicos

- Dimensionar la informalidad en el contexto de la economía nacional.
- Establecer el costo de oportunidad de la informalidad para el Estado.
- Establecer el costo de oportunidad de la informalidad para las personas pertenecientes a ella.
- Analizar el enfoque de la política fiscal históricamente aplicado a la informalidad en el país durante el periodo 2007-2012.
- Recomendar instrumentos de política fiscal que mitiguen el costo de oportunidad asociado a la informalidad.

Fundamentación teórica

Historia del estudio de la informalidad

Abordar el estudio de la economía informal partiendo de una correcta contextualización histórica, brinda mayores luces para dimensionar la real importancia de esta temática en el desarrollo de los estados. En este sentido, ¿Por qué el mundo empezó a hablar de la informalidad?, ¿Cuáles son sus antecedentes? ¿Cuáles son las causas que propiciaron el estudio del fenómeno? y ¿Qué desafíos plantea el estudio de la informalidad?

Pese a que el concepto de informalidad aparecería formalmente en 1972, sus orígenes se enmarcan dos décadas antes 1950-1960. La reconstrucción de Europa y de Japón hacía ver que aquellos eran tiempos de positivismo y de angustia por definir la configuración del nuevo paradigma social. Tal optimismo y necesidad de indagación no eran ajenos a la esfera académica, de modo que masivo fue el cuestionamiento, la proposición y la producción académica. Tanto desde las economías más desarrolladas, como desde aquellas en vías de desarrollo se contribuía con aquellos esfuerzos-La guerra fría había actuado como un evento motivador al proceso de desarrollo de las economías-(Bangasser, 2009)

Las economías emergentes no podían ser la excepción; tanto es así que con esfuerzos como los de Raúl Prebisch con Centro vs. Periferia (1949); Arthur Lewis con Ofertas de trabajo ilimitadas (1954), de Harvey Leibenstein's; con Bigpush (1957) o de Rostow's con Escenarios del crecimiento económico (1960); se apuntaba a tomar conciencia del rol de las economías frente a aquellos tiempos de vertiginoso cambio y de reconfiguración mundial. En este sentido, las economías emergentes estaban volcadas a definir su proceso de desarrollo, siendo esta una preocupación central para los estados.

Así, la producción académica constituía un objetivo factible, para enrumbar el tiempo de transición por el que atravesaban las economías, a un verdadero crecimiento económico. Sin embargo, no importaba cuan técnicas o factibles eran las propuestas pues constantemente el pensamiento académico era alineado a la latitud de la que provenía; y en contrapartida a un mundo polarizado, ninguna teoría tuvo la fuerza necesaria para en la práctica estar acompañada de voluntad política que permitiera su implementación más allá de las fronteras geográficas o de la latitud en la que había sido creada (Bangasser, 2009).

En este proceso, en el que las economías emergentes buscaban definir su horizonte y modelo de desarrollo, el esfuerzo de las Naciones Unidas, mediante sus instituciones especializadas, como la Organización Internacional del Trabajo, fue muy importante, pues tenía la facultad de presentarse como un organismo no adscrito ni alineado a los Estados, siendo este hecho el que le permitiría obtener cierto grado de protección frente al fuego cruzado que ideas, pre-concepciones, y estereotipos que suponía la Guerra Fría.

Gracias a la estratégica posición desde la que los argumentos y propuestas de la OIT eran lanzados, estos tenían la ventaja de ser masivamente difundidos, ampliamente considerados y lo más importante, estaban libres del sesgo ideológico que implicaba el patrocinio de la postura ideológica

de los Estados. Por su parte la OIT, cobijada bajo el paraguas de las Naciones Unidas, contribuyó con la planificación estratégica de los Estados, enfocándose en un área estratégica: el mercado de trabajo. Para ello, desarrolló la institucionalidad necesaria que le permitiría abordar este tópico (especialmente enfocado en los países en desarrollo) con la seriedad necesaria. Así, desde el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se destinaron fondos para la construcción del Departamento para el Desarrollo de Recursos Humanos, con el objetivo de asistir en el desarrollo y planificación del mercado laboral a cualquier Estado que lo necesitara, independientemente de su condición política (Perry & Maloney, 2007). Una vez generada la infraestructura necesaria para abordar el estudio del mercado laboral en las economías emergentes, los primeros resultados encontrados, primero confundieron y luego desconcertaron:

Según Bangasser (2009) incluso con los supuestos macroeconómicos más apegados a la realidad en torno a productividad e inversión, el número de empleos generados según lo estipulado por la OIT y los respectivos Estados, siempre era menor a la oferta laboral existente en las economías en proceso de desarrollo. Es decir, siempre existía un número de personas excesivo que clamaban por “empleos modernos”¹ que no podían ser absorbidas por la demanda laboral existente. Además, en conjugación a esta situación, existía un porcentaje de la población económicamente activa, que no formaba parte de los “empleos planeados”², y que además se encontraba desarrollando una actividad económica, es decir, se podían considerar “económicamente ocupados”. Entonces, ¿Dónde se empleaba aquella población económicamente ocupada? Al tipo de actividades que acogían al segmento de la población económicamente activa que no pudo ser absorbido por los llamados “empleos planeados o contemplados” se le denominó como sector informal.

En este tipo de actividades, a los ojos de la OIT se enmarcan los “sirvientes mal pagados”, artesanos, granjeros, entre otros. Sin embargo, para la mayoría de los Estados, como incluso para la misma OIT este sería un “problema transitorio”, que tendría su fin como consecuencia del desarrollo de las economías, cuando el empleo formalmente planeado absorba a quienes desempeñan actividades informales; de modo que no se necesitaba más que monitorear el problema, caracterizarlo y describirlo continuamente; con eso bastaba.

En un segundo momento, los estudios de la OIT progresivamente irían determinando que aquel no es un problema transitorio, sino que más bien se trata de una brecha laboral estructural, que no merecía ser tan sólo monitoreada, sino que ameritaba un estudio profundo para develar sus causas y desencadenantes. En este sentido, es la propia OIT la encargada de recomendar que los programas de desarrollo económico no contemplen al empleo como un resultado residual derivado de la consecución de los objetivos más generales como crecimiento de la inversión, estabilidad, mejora de la competitividad o productividad, sino como a una preocupación central que implique el diseño exclusivo de políticas laborales. Tales recomendaciones surgían de la experiencia empírica en países en vías de desarrollo, en los que se había evidenciado que el empleo no era una variable de ajuste, sino que cuya evolución demandaba de esfuerzos explícitos desde la política pública. Para entonces (1968), el estudio del mercado de trabajo y en especial la comprensión del fenómeno de la informalidad resultaban dos temas que empezaban a posicionarse en el debate y en el quehacer académico mundial, por sus implicaciones macroeconómicas y por la reconsideración que suponía a

¹Empleo moderno: Denominación de la OIT para los empleos formales de aquel entonces.

²Empleo planeado: Denominación empleada por la OIT, para catalogar a las plazas de empleo programadas por el Estado, por el sector privado y la misma OIT.

la economía clásica, al romper con asunciones de salarios de equilibrio, de vaciado de mercado, mismas que le eran ajenas (Perry & Maloney, 2007).

Así en 1972, con el objetivo de contribuir profundamente al estudio de la informalidad, desde la OIT se despliegan recursos para comprender las particularidades, semejanzas y modalidades del fenómeno de la informalidad a lo largo de múltiples economías emergentes, bajo las denominadas “misiones comprensivas”. Del contraste de los resultados encontrados, sería posible lograr una mejor comprensión del fenómeno, así como enriquecer su estudio. Las misiones comprensivas estarían compuestas por un equipo multidisciplinario de expertos enfocados a analizar seriamente el mercado laboral informal urbano de la economía a su cargo; entre estas misiones se encontraba la misión de Keyn Harts.

La misión de KeithHarts (1972) al analizar el mercado informal de Kenya resultó particularmente importante porque desmontó en gran medida la connotación negativa otorgada a la informalidad hasta entonces. Antes de su estudio, el enfoque tradicional de la informalidad giraba en torno a trabajadores poco sofisticados, vendedores ambulantes, lustrabotas y otros grupos de subempleados que dibujan el paisaje de las grandes urbes. Keith Hart, gracias al estudio detallado del mercado laboral de Kenya subrayó en el debate mundial la importancia de superar este sesgo, para entender la informalidad en una dinámica totalmente distinta y ajena a lo indeseado, a lo miserable y a lo contraproducente. En su lugar, Keith destaca que la informalidad es económicamente eficiente al ser fuente de beneficio para la población que la integra, a pesar de la pequeña escala de las unidades productivas, de la precaria tecnología empleada, del limitado capital y de la carencia de vínculos con el sector formal. En este sentido, lo que constituye un problema no es el fenómeno de la informalidad per se, sino su mal entendimiento; por lo tanto, las actividades informales han sido ampliamente ignoradas, raramente impulsadas y frecuentemente desincentivadas por gobiernos que no comprenden su dinámica y desconocen que esta es una alternativa real al desempleo.

Paralelamente a las misiones comprensivas, El Programa Mundial de Empleo de 1974 constituyó un nuevo quiebre en el estudio de la informalidad. Los dos más grandes exponentes fueron Paul Bairoch y Harold Lubell con Desempleo Urbano en economías emergentes (1971). En su estudio, se simplificaron muchas complicaciones lingüísticas que no permitían un estudio adecuado del mercado laboral, tales como las aproximaciones ambiguas para definir desempleo encubierto, subempleo oculto o subempleo visible.

En lo que concierne a la informalidad, ellos únicamente estudiaron la informalidad urbana del mercado laboral, lo que suponía importantes limitaciones: ¿Qué pasaba con la informalidad rural, acaso era marginal o irrelevante para pasarla por alto? Es un fenómeno que describe las mismas características que la informalidad de las grandes urbes, resultaría redundante su estudio o diverge completamente de esta? Al no abordar esta problemática, se asumió que la informalidad urbana era el único conjunto de estudio a partir del que se podían inferir criterios aplicables al universo de la informalidad. Así, como producto de su esfuerzo, la informalidad se interpretó como un sumidero laboral, en el que habían resbalado quienes no alcanzaron a “treparse” al sector formal y quienes migrando del campo no pudieron ser empleados en los llamados empleos formales (Longhi, 2007). Para entonces, la informalidad estaba posicionada en el debate mundial, siendo uno de los cinco temas más discutidos en el globo. En este sentido, la informalidad se percibió como un sector de

último recurso y como una alternativa poco deseada, desconociéndose las bondades propias de su dinámica.

Tras estos esfuerzos el estudio de la informalidad despertaba profundo interés, y la OIT protagonizaba el centro del debate, pues de esta salían los aportes más incisivos, que no necesariamente se complementaban, sino que se contradecían también. A este quehacer académico, se unirían aspectos políticos y eventualidades negativas que restaron objetividad al estudio de la informalidad, segmentando mucho más su enfoque y desincentivando nuevas investigaciones serias. Resultaría determinante la salida de Estados Unidos de la OIT en 1973, porque su salida, al restarle un cuarto del presupuesto a la organización que llevaba la batuta en el estudio de temas laborales, haría ver que mucho del quehacer académico obedecía a una demanda políticamente inducida. Según declaraciones del Director General del Programa Mundial de Empleo, se sostenía que: “No sólo porque hemos venido haciendo esta actividad por muchos años atrás (investigación del sector informal), significa que nuestros constituyentes³ aún la necesitan y es esta una justificación para dejar de hacerlo” Bangasser (2009).

Esta declaración sería fundamental, pues reafirmaba la “visión miseralista” implementada como producto de los últimos trabajos de Paul Bairoch y Harold Lubell. A partir de ello, se asentaría la hoja de ruta para el posterior tratamiento de la informalidad, es decir, desconociendo las particularidades específicas de los países y dentro de un enfoque paternalista que observa la informalidad como un fenómeno no deseado.

Esto permitió evidenciar que la objetividad de organizaciones como la OIT, no puede estar garantizada en el hecho de ser ente no alineado a los Estados, sino que en el fondo, pese a las apariencias de la formulación clara de objetivos y programas que obedecen a las necesidades de los Estados a los que se deben, aún existe mucho margen de maniobra para la influencia política, para la condescendencia a modelos de desarrollo fuertes, desde los que procede el financiamiento, así como mucho espacio para turbulencias burocráticas con amplias implicaciones sociales, para compromisos extraoficiales e incluso oportunidad para comprometer los programas e iniciativas a intereses personales de carrera. Bangasser (2009).

Independientemente del giro que la OIT le dio al estudio de la informalidad, y más allá de los matices y contrastes e incluso contradicciones de sus investigaciones, no se puede negar el hecho de que su labor resultó determinante para alimentar el cuestionamiento e indagación sobre el tema, pues su estructura organizacional le permitió arrojar sus argumentos y difundirlos con relativa facilidad, y quizá este es uno de sus mayores méritos.

Fruto de la labor de la OIT durante la década de los 70's, el estudio de la informalidad ya había tomado cuerpo, pero también invitaba a cuestionar la validez de sus argumentos. Así, para 1980, eran múltiples los cuestionamientos, la refutación y la confrontación en espacios de debate, entre las distintas escuelas de pensamiento económico, que habían empezado a preocuparse con rigurosidad académica específicamente del tema de la informalidad, ajustando sus teorías a esta aplicación en particular. Entre los aportes más importantes surgidos en la década de los 80's se puede distinguir a:

El pensamiento Neo-marxista (1981): Esta escuela de pensamiento tomó gran fuerza durante esta década, en lo que respecta al tema de la informalidad. Su argumento central gira en torno a la

³En especial países emergentes.

inconsistencia que supone la existencia del sector informal dentro del modelo de acumulación de capital (se concluye que esta es una inconsistencia necesaria): A diferencia del capitalismo, cuyo fin último es la acumulación de capital, el modelo SIU (sector informal urbano), persigue como fin último la subsistencia de la fuerza de trabajo que lo compone. Es decir, su fin último radica en la satisfacción del consumo, en lugar de en la acumulación de capital. En este sentido, esta es una inconsistencia irrefutable, pero a la vez necesaria dentro del modelo de acumulación de capital; pues para este, la informalidad debe existir en tanto contribuye a mantener bajo el nivel de salarios de la fuerza laboral (lo que es particularmente obvio en economías en desarrollo) Longhi (1998).

Heckman (1985): Heckman es el máximo representante de la Escuela de Chicago, en lo que respecta a los temas de informalidad, por lo que ha sido ampliamente identificado. Para Heckman la informalidad es considerada como un bien normal dentro de la función de producción. Entonces, la baja productividad es una de las principales razones por las que los informales permanecen informales. Su nivel de escolaridad, de especialización y de habilidades poco técnicas, determina que este sector termine desempeñando actividades en las que no se requiere mano de obra altamente calificada. Por ello, la informalidad resulta ser un sector tan amplio en América Latina, al requerir de nula o escasa inversión de capital, así como de mano de obra poco calificada y altamente dispuesta a ser empleada.

Ernesto Kritz (1986): Hasta entonces (segunda mitad de la década de los 80's) para Kritz, el estudio de la informalidad empezaba a definirse dentro de dos vertientes, producto de la herencia que las escuelas marxista y neoclásica habían dejado. Para él esta era una importante limitación, pues ambos enfoques pecaban de estar ampliamente sesgados a hallar en la informalidad una justificación más para validar los argumentos de su teoría mayor (marxismo o neoliberalismo). Por ello, ambos enfoques habían mostrado ser incapaces de superar la visión dualista entre sector formal e informal, lo que imposibilita el estudio de la interrelación entre ambos sectores, haciendo que el debate no responda a las necesidades de los grupos poblacionales inmersos en esta problemática. Gracias a su aporte, se empieza a estudiar la informalidad dentro de la formalidad -una realidad no descubierta hasta el momento-.

En consecuencia, su teoría constituye un esfuerzo importante por vencer el enfoque dualista en el estudio de la informalidad, preocupándose por determinar la articulación, interacción y simbiosis entre ambos sectores. Así, Kritz (1986) rescata el carácter heterogéneo y diverso de la informalidad, no como uno, sino como varios modos de producción que no pueden generalizarse, suavizarse u homogeneizarse, sino que deben comprenderse dentro de los múltiples matices y modalidades en los que pueden presentarse.

Wim Dierckxsens (1989): En un importante esfuerzo por ajustar el estudio de la informalidad al contexto de economías en vías de desarrollo, y en especial a las economías latinoamericanas, la investigación de Dierckxsens resultaría de particular relevancia, al establecer que para que la informalidad tenga lugar, se necesita de dos factores: de economías en transición por un lado y por otro de una fuerza de trabajo sustituible. El contexto de una economía en transición implica la existencia de una gran sobrepoblación social y económicamente inestable, que debe desenvolverse en medio de una alta concentración de mercado en manos de pocas empresas, en las que predomina el capital extranjero. Este factor se conjuga con la baja tecnificación de la fuerza laboral, que en estas condiciones, se hace fácilmente reemplazable y sustituible. En estas circunstancias, un buen

indicador de la productividad de los trabajadores es su edad, por lo que la fuerza laboral de mayor edad (mayor a 35 años, según su estudio), se ve relegada de empleos formales, desplazándose al sector informal como una alternativa para sobrevivir.

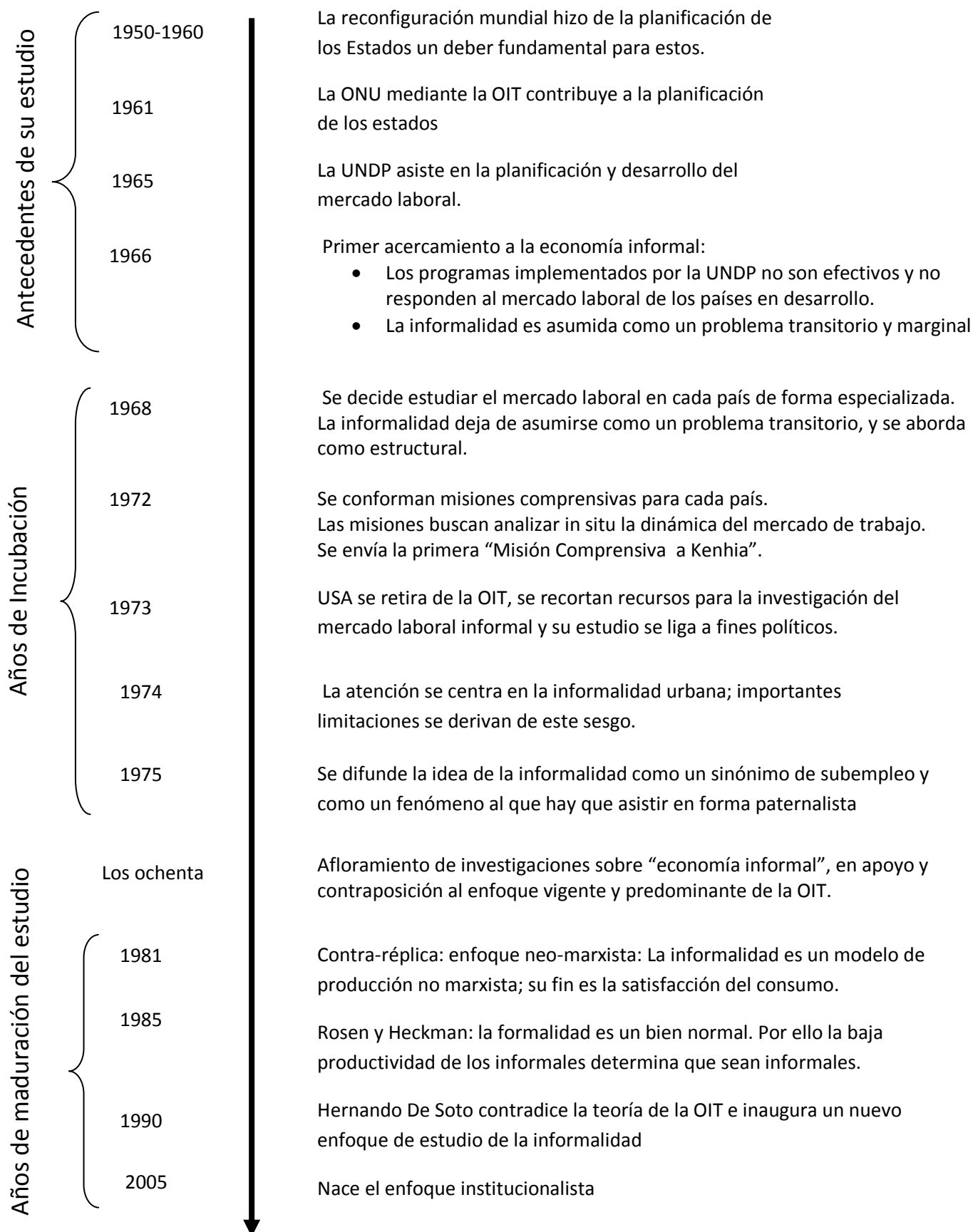
Las relevantes investigaciones aquí citadas, contribuyeron en la década de los 80's a generar distintos prismas a través de los que la informalidad podía ser observada y estudiada. Sin embargo, no lograron plasmar una agenda concreta de investigación, y tampoco propiciaron un horizonte al estudio de la informalidad; de modo que aún había muchas preguntas que responder y puntos que tratar. Por lo tanto, hasta entonces el estudio de la informalidad era una tarea que empezaba a tomar forma, pero que no lograba responder con efectividad a las necesidades de los pueblos de América, que precisaban de esfuerzos académicos serios y comprometidos en el largo plazo.

En la década de los 90's el compromiso de estudiar la informalidad con compromiso de largo plazo, sería asumido finalmente. Hernando De Soto, comprendería que esta es una demanda urgente y que implica un compromiso cabal. En consecuencia, su aporte contribuyó a la creación de todo un enfoque académico de estudio de la informalidad: Hernando de Soto, para 1990, frente a la manera en la que estaba siendo estudiada la informalidad, producto de los esfuerzos de la OIT, vio que era necesario desmontar la connotación negativa con la que frecuentemente era relacionada. Para él sería necesario empezar por derrumbar la actitud paternalista hacia lo informal, pues constituye un sesgo que termina haciendo que las conclusiones de los estudios aterricen en la dirección que el investigador preconice. En su lugar, es necesario romper con esta pre-concepción para dar lugar a la objetividad que brinda el análisis económico cuando se construye a partir de una perspectiva de costos, beneficios e incentivos individuales.

Desde este punto de vista alternativo, las actividades informales se consideran un signo de dinamismo empresarial popular, producto de las rigideces de los estados, que en su afán de regular y controlar, terminan restándole eficiencia al sistema. Con estados que únicamente se enfocan en regular y controlar, pero que no se preocupan del diseño de mecanismos eficientes para sus fines, la formalidad termina siendo un privilegio exclusivo de una pequeña élite; que puede darse el lujo de cumplir con el costo de la ley. Así, a diferencia de la concepción sostenida por la OIT y el PREALC, que la consideran un mecanismo de supervivencia en respuesta a la falta de creación de empleos suficientes en la economía moderna, las empresas informales, para De Soto, representan la irrupción de fuerzas reales del mercado en una economía aprisionada por las regulaciones del Estado (Portes y Schaufli, 1993).

El quehacer académico descrito en las décadas de los 90's le hacía bien al estudio de la informalidad, pero además pecaba de ser extremista. Por un lado se distinguía un claro enfoque que se apegaba al camino surcado por la OIT, mientras que por otro, estaban quienes se alineaban a la teoría de De Soto, que pese a ser nueva, se mostraba como sólida e integral. Así, en los extremos del debate, los argumentos parecían repelerse y demostraron no ser compatibles (ver cuadro 1).

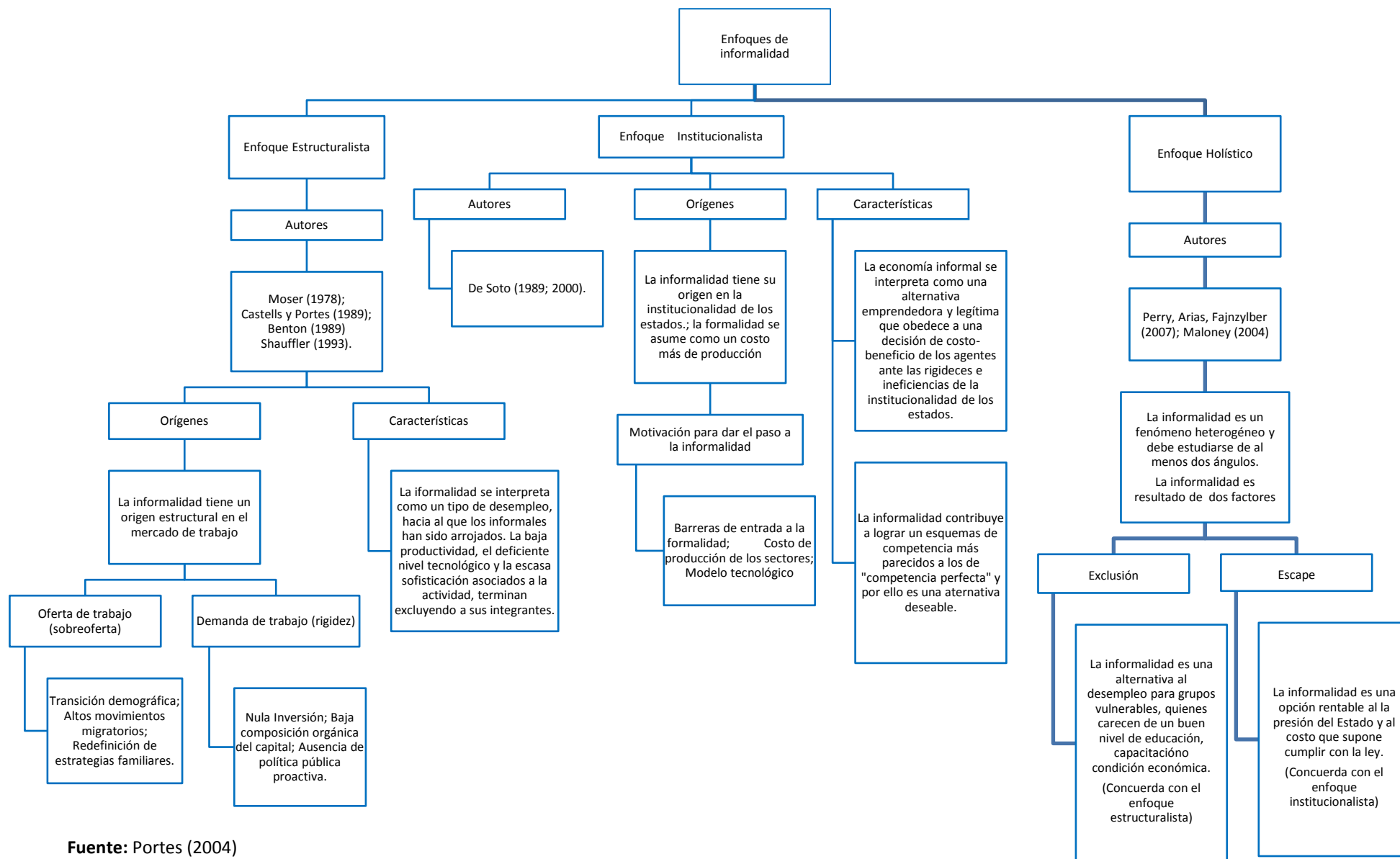
Cuadro Nº 1
Historia del estudio de la informalidad



Fuente: Longhi (2007)

Elaboración: Oscar Enríquez

Cuadro 2
Enfoques de estudio de la informalidad



Fuente: Portes (2004)

Elaboración: Oscar Enríquez

Enfoque Estructuralista:

Como consecuencia derivada de los aportes de la OIT, se originó todo un enfoque de pensamiento para abordar el problema de la informalidad. Este enfoque posteriormente sería enriquecido por otros estudios entre los que se destacan: Moser (1978), Castells y Portes (1989; 1993), Benton (1989) y Shauffler (1993). En general los aportes mencionados coinciden en que, la informalidad tiene un origen estructural. Por un lado se explica por las estructuras y procesos de movilización o reproducción de la fuerza de trabajo, así como también por las estructuras productivas y procesos de empleo dirigidos por las empresas formales (ver cuadro 2). Es decir, la conjugación de las características de la demanda con la oferta laboral, explicadas por el crecimiento poblacional, el nivel de conocimientos de la población, el tipo de procesos productivos, la composición del capital, y por el grado de absorción de la fuerza laboral presente en las industrias; determinan la situación de informalidad en una economía. En este sentido, el fenómeno es la expresión de un desequilibrio de carácter cuantitativo o cualitativo entre dichas estructuras y procesos.

A su vez, la estructura del mercado laboral, está determinada por causas superiores. En este sentido, la institucionalidad del Estado, el grado de penetración de la política pública, el nivel de inserción de la economía en el mercado internacional, el nivel de innovación de las industrias, el nivel de especialización de la fuerza laboral, y en sí, las herencias económicas, culturales y políticas de las naciones juegan un rol primordial, pues determinan el esquema en el que el mercado de trabajo deberá desarrollarse.

Respetando esta idea de fondo, los aportes de los estructuralistas difieren entre sí debido al peso relativo que le asignan en sus teorías al lado de la oferta o de la demanda para darle fuerza a sus argumentos. De cualquier modo, el enfoque estructuralista es ampliamente reconocido e identificado por atribuirle el origen de la informalidad a una sobreoferta laboral relativa. Las causas de dicha sobreoferta laboral se explican por la presencia de tres factores:

- a) Transición demográfica,
- b) Altos movimientos migratorios
- c) Aumento de la participación laboral, producto de la redefinición de estrategias familiares de vida.

Para los estructuralistas, este conjunto de determinantes es una constante en economías que se encuentran en vías de desarrollo; pues estas sociedades poseen una fuerte base agraria y se encuentran en etapas iniciales e intermedias del proceso de modernización económica. Por ello, sus relaciones mercantiles y de producción no se encuentran consolidadas, lo que deriva en un débil sector secundario y terciario incapaz de absorber la oferta laboral existente. De modo que, aquí toma su lugar aquel desequilibrio entre oferta y demanda laboral.

El primer factor que explica el alto nivel de crecimiento de la fuerza laboral es la modernización o transición demográfica en pleno desarrollo, que tiene lugar en economías de desarrollo moderado, en las que los niveles altos de mortalidad, asociados a la calidad de vida de la población, sobre todo infantil, ya han sido superados, pero en las que además, la tasa de natalidad sigue siendo alta.

Entonces, la población tiende a disminuir la media de edad en el tiempo, a la vez que el porcentaje de la PEA, dentro de la población total se expande⁴.

El problema está en que la expansión de la PEA obedece al crecimiento de una mano de obra no capacitada o poco tecnificada. Este es un factor determinante que hace que este grupo poblacional no sea atractivo para nutrir las filas de la formalidad. En consecuencia, ellos enfrentan la decisión de ser desempleados o de idear la manera de crear medios de subsistencia-la informalidad tiene su lugar en la segunda alternativa-.

El segundo factor en el que coinciden los aportes estructuralistas es en la migración rural-urbana, como causa de la informalidad en los centros urbanos. A los ojos de este enfoque, los flujos migratorios están motivados por:

- a) Una caída de la demanda de la producción en zonas campesinas y rurales,
- b) Por fuertes deterioros en las condiciones de empleo y los salarios, o
- c) Por afecciones negativas en el bienestar percibido por la población (Longhi, 2007).

La estacionalidad y riesgo propios de la actividad campesina, desincentivan la inversión de un nuevo ciclo si la producción del ciclo actual ha caído; en tal virtud, la migración del campo a la ciudad se percibe como una alternativa factible, misma que alberga grandes expectativas e ilusiones por lograr una plaza de trabajo en el sector formal. En el fondo, por desconocimiento de la rigidez, barreras de entrada y bajos niveles de crecimiento del sector formal, quienes han migrado se encuentran en una situación en la que deben idear mecanismos de supervivencia. Entonces la informalidad aparece nuevamente como una alternativa viable. Lo paradójico de este factor es que el movimiento migratorio es percibido como una ganancia, liberación, y hasta probable mejora de futuro (Longhi, 2007), lo que no necesariamente obedece a la búsqueda de una ganancia monetaria sino a la mejora del bienestar percibido.

Por último, los estructuralistas destacan como causa de la sobreoferta de trabajo al aumento de los niveles de participación laboral de las familias, siendo este un factor que redefine las estrategias familiares, tanto de sobrevivencia como de reproducción Longhi (2007): En respuesta al costo de vida, las familias enfrentan una “restricción presupuestaria” relativamente menor. Por ello, es necesario que más miembros de la familia produzcan, que los miembros que producen lo hagan por más horas, y además que nazcan nuevos miembros para que contribuyan económicamente.

Si las familias deciden aumentar el número de horas de trabajo de sus miembros, se tendrá como resultado una mayor concentración de trabajo en los miembros empleados y una reducción de la probabilidad de ingreso de nuevos oferentes de trabajo. De manera agregada lo que ocurre es que los ya ocupados captarán parte de la demanda laboral, creando mayor insuficiencia relativa de empleo para los nuevos integrantes de la oferta de trabajo. Si las familias deciden incrementar el número de oferentes de trabajo, nuevamente la relación entre nuevos empleos disponibles y nuevos oferentes será menor, o en otras palabras, la demanda laboral formal no podrá absorber a la oferta existente.

⁴ Pese a que esta es la tesis del enfoque estructuralista, en América Latina progresivamente se observa familias con menor número de miembros, mientras que los niveles de informalidad aumentan Samaniego (2008).

Independientemente del modo en el que las familias decidan aumentar su oferta laboral, los dos casos son respuestas legítimas, frente a un nivel de ingreso real que es inferior a la expectativa de consumo de la familia. Lo que puede a su vez ser el resultado de distintos procesos: a) de una reducción de la sumatoria de ingresos reales de los que disponen las familias- salarios, jubilaciones, ingresos de actividades independientes-, b) de una reducción de la cantidad y/o calidad de las prestaciones de servicios que aporta el Estado, o c) de una elevación del patrón o expectativa de consumo, correlativa con un aumento de la productividad y el ingreso nacional (Perry & Maloney, 2007). Los factores de sobreoferta laboral aquí citados reflejan el crecimiento progresivo de esta ante la rigidez, el bajo nivel de absorción y el lento crecimiento de la demanda laboral. Esta situación es particularmente evidente en periodos de crisis cuando el ingreso real de las familias cae y el gasto público se contrae.

El enfoque estructuralista no estaría completo si únicamente se considera el lado de la oferta laboral, para explicar la informalidad. Por ello, para completar el análisis es necesario considerar las causas que determinan la rigidez, nula capacidad de absorción, y el bajo crecimiento de la demanda laboral. Así, del lado de la demanda, las teorías de este enfoque siempre coinciden en que la demanda de trabajo resulta insuficiente por parte de la economía formal. En este sentido, el enfoque estructuralista señala que las causas de la nula o baja absorción de fuerza laboral, el bajo crecimiento y la rigidez de la demanda, se deben a:

- a) Una nula inversión
- b) Baja composición de capital
- c) Ausencia de política pública proactiva

En economías en vías de desarrollo, la nula o baja inversión del sector formal, no le permite crecer, de modo que no existe la necesidad de incrementar la nómina de personal de las empresas. Esto, sumado a la indisposición innovativa para generar nuevos proyectos productivos, hace que a pesar de la sobreoferta laboral existente y de los bajos costos de mano de obra, la oferta de trabajo no sea absorbida.

La causa de esta insuficiencia de inversión tiene raíces profundas y se sostienen en la estrechez del mercado interno, en el ahorro marginal de sus agentes, en la fuga de capitales, en la difícil inserción de la economía en el mercado internacional, en el atraso tecnológico, etc. (Longhi, 2007). Al ser estos factores estructurales, son muy difíciles de revertir, son estables en el largo plazo y para su reversión se necesita más que de políticas exclusivamente laborales.

Por otro lado, la composición del capital afecta directamente a los niveles de informalidad de la economía, pues en aras de lograr mayor producción, se invierte en capital fijo, descuidando la correspondencia de este con el capital variable. Así, la fuerza laboral sufre un desplazamiento desde la formalidad que se refleja en el afloramiento de actividades informales y en el aumento del desempleo. Cabe destacar que el cambio en la composición orgánica del capital está acompañado del afloramiento del maquilismo, de la flexibilización laboral y de la tercerización.

De este modo, las empresas del sector formal buscan por un lado aumentar su producción en serie, disminuir el precio unitario del producto, y lograr un mayor control obrero, mientras que por otro, pretenden reducir el costo de la mano de obra, la rigidez laboral y la evasión de costos fijos asociados a la contratación de la nómina laboral. Como consecuencia y de manera agregada en la economía se

obtiene la reducción del empleo formal, el aumento de la movilidad, rotación e inestabilidad del trabajo; en conjugación con la articulación, creación y reproducción de diversas modalidades del trabajo informal (Longhi, 2007).

Finalmente, la ausencia de una política pública proactiva tiene grandes impactos en el nivel de informalidad de la economía. Pese a que tradicionalmente el sector público ha sido un sector marginal en la absorción de la oferta laboral, los distintos enfoques de política fiscal de la autoridad de turno, al manipular el gasto corriente como variable de decisión, han contribuido constantemente a que este sector se expanda y se dilate. Como consecuencia de estas variaciones, se ha generado múltiples desplazamientos, al igual que incorporaciones de la fuerza laboral hacia y desde la formalidad, lo que tiene su contrapartida en la variación de los niveles de desempleo y por ende en la reformulación de actividades de supervivencia para los individuos. Consecuentemente, la conjugación de los factores que determinan la oferta como la demanda laboral, en contraposición con las características de la población, le dan rostro a la informalidad de las economías en vías de desarrollo.

Este marco conceptual que se han nutrido a lo largo de los años, ha derivado en la delimitación o conceptualización estructural de lo informal: Es así que para los estructuralistas, la población informal puede ser distinguida como aquella que presenta: bajo nivel de ingresos, escasa protección en seguridad social, inestabilidad en el trabajo, pocas oportunidades de progreso por el bajo perfil de la ocupación que desempeñan, escasa educación, condiciones deficientes de trabajo (ausencia de contrato escrito, trabajo en la calle, ausencia de condiciones laborales seguras e higiénicas, etc.), y en general mayor número de hijos que el promedio de la población (Portes, 2004).

Para quienes se enmarcan dentro del estructuralismo, esta delimitación no sólo sirve para caracterizar al grupo poblacional y distinguirlo del sector formal, sino que las características que aquí se describen, actúan como factor de auto-refuerzo de la informalidad:

Las diferencias entre los trabajadores de un sector y otro se acentúan con el paso del tiempo. Dicho de otro modo, las características de uno y otro sector tienden a auto reforzarse. En el sector formal los trabajadores tienen la posibilidad de mejorar sistemáticamente su nivel de ingresos por efecto de la carrera laboral, están sometidos y asimilan la disciplina laboral, y la calidad de su experiencia laboral es mayor; todos los factores anteriores inciden en una mayor productividad y competitividad que les otorga ventaja comparativa sobre otros segmentos poblacionales. Un proceso análogo de encasillamiento ocurre en el sector informal. (Uribe, 2004)

De este modo, los factores de auto-refuerzo tanto en los individuos informales como en los formales, también amplían las brechas existentes entre estos dos sectores. En la posteridad, estos efectos, se convertirán en causas estructurales de la informalidad y formalidad de las generaciones futuras.

Enfoque Institucionalista:

Los máximos representantes de este enfoque son Michael Piore (1983), Doeringer (1971) y Herando De Soto (De Soto 1989). El factor explicativo de sus teorías son las instituciones de los estados. "Instituciones" entendidas como el conjunto de normas, y parámetros de conducta fijadas por los

individuos para establecer su convivencia e interacción mutua. En este sentido, la informalidad tiene su lugar como producto de las regulaciones de conducta a los agentes (ver cuadro 2).

El espectro de instituciones que regulan la conducta es bastante amplio, y van desde las normas de carácter legal como leyes, decretos, convenios y ordenanzas, con un alcance general y un soporte estatal; pasando por, patrones, costumbres o convenciones propias y específicas de las empresas, y que han surgido de un debate y mecanismo de promulgación y reproducción interno; hasta los diseños organizativos o de forma, que ordenan el trabajo y los intercambios laborales, también a través de marcos normativos (Longhi, 2007). Así, la estructura y características del mercado laboral se explican como producto del patrón normativo dominante.

Por consiguiente, el trabajo informal encuentra su lugar en el incumplimiento parcial o absoluto de las reglamentaciones legales, de carácter laboral, municipal o fiscal (Longhi, 2007). Este previo encasillamiento de lo informal implica la superación de factores situacionales como condiciones de posesión e segregación, tan presentes en el enfoque estructuralista; lo que constituye una importante ventaja para los institucionalistas, pues no condicionan ni atan su estudio a la subjetividad y sesgo a los que puede conducir la pre-suposición de que lo informal es sinónimo de pobre, marginal o precario. Aquel encasillamiento previo de lo informal, a su vez establece las líneas directrices de este enfoque, mismas que giran en torno a la racionalidad e individualidad de los agentes. En este sentido, la informalidad se concibe como producto de la racionalidad costo-beneficio y decisiones maximizadoras de los agentes; de modo que no se presuponen factores superiores de carácter estructural que empujan a los agentes hacia la informalidad, sino que más bien, ésta pasa por una decisión individual, plena y consciente.

La conjugación de esta lógica de costo-beneficio con el esquema institucional que regula la conducta de los individuos, permite interpretar a la informalidad como una alternativa imprevista, no buscada, pero bienvenida tanto para empresarios como para algunos empleados que idean medios de sobrevivencia ante la formalización, institucionalización y rigidez de los mercados de trabajo (De Soto, 1989). En concordancia con el enfoque desde el que se arroja este argumento, se puede leer entre líneas que el afloramiento del sector informal está positivamente relacionado con un Estado regulador que al procurar una rígida institucionalidad, también genera un mayor incentivo para no cumplirla. Este paradigma al que se enfrenta el Estado, es un segundo pilar sobre el que se asienta la teoría institucionalista.

Ahora bien, ¿Cuáles son los determinantes que incentivan el afloramiento de la informalidad bajo el enfoque institucionalista? ¿Qué razones existen para que las personas participen en el sector informal de manera total y comprometida? Existen tres factores que explican el afloramiento de la economía informal:

- a) Barreras de entrada
- b) Costos de producción de los sectores
- c) El modelo tecnológico.

Cuando se explica el fenómeno de la informalidad por el lado de las barreras de entrada, los exponentes del enfoque institucionalista la entienden como una alternativa a mercados muy difíciles de penetrar, debido a lo complicado que resulta adquirir derechos de participación o por el alto

grado de inversión que suponen. Dichas barreras están determinadas principalmente por la concentración del mercado, ejercidas por poderes monopólicos, así como por la reglamentación excesiva del Estado.

En consecuencia, la informalidad no tiene una connotación negativa, ante la que la política pública deba encarar con actitud paternalista o asistencial, sino más bien se observa como un fenómeno que contribuye a la democratización de los mercados, a su diversificación, desconcentración y liberación. Incluso resulta un fenómeno positivo y deseado que corregiría las fallas de los mercados contribuyendo a su libre concurrencia, libre competencia, óptima asignación de recursos productivos, y a la consecución del equilibrio de oferta y demanda (De Soto, 1989).

Por las razones aquí descritas, la informalidad constituye un proceso constructivo y de reafirmación del sistema de acumulación de capital, pues su lógica de mercado, según este enfoque, conlleva a la obtención de resultados óptimos; mientras que el debilitamiento o retroceso de la intervención del Estado asociado al afloramiento de la informalidad, permite reducir ineficiencias innecesarias asociadas al costo de la ley. La reducción de ineficiencias innecesarias y la obtención de resultados óptimos, constituyen una expresión tangible de lo que pretende el modelo de acumulación de capital; por ello, su existencia es deseable, mientras existan las barreras de entrada descritas.

Por otro lado, los costos y el nivel de precios propios del sector formal, explican el afloramiento y necesidad de la economía informal. En la economía formal, los costos son relativamente altos, lo que desde una perspectiva de costo-beneficio, obliga a las familias y a las empresas a demandar bienes y servicios de la oferta informal. En este sentido, la “formalidad” se interpreta como un factor de producción más, el mismo que implica costos: los costos de cumplir con la ley. Puntualmente estos costos que se asumen como un factor de producción muchas veces no deseado, están compuestos por: múltiples obligaciones y contribuciones laborales, municipales y fiscales. En consecuencia, las empresas informales, al prescindir del costo asociado a este factor de producción, están en la capacidad de disminuir el nivel de precios de mercado de sus productos.

Por último, la informalidad se explica como resultado del modelo tecnológico implementado en las empresas formales. Su estrategia gira en torno a la disminución de costos fijos, a la vez que se incrementa la productividad y se maximizan beneficios; para ello, es preciso reducir el tamaño de las operaciones formales e incrementar el de las informales dentro de la misma firma, mediante la adopción de prácticas como la flexibilización o tercerización.

En este proceso se distingue un modelo dualista de centro y periferia. El centro identificado como la esfera empresarial de alto mando, está conformado por una fuerza laboral altamente calificada, que cuenta con una institucionalidad fuerte que les permite mejorar su productividad progresivamente, que les brinda condiciones de estabilidad, protección, seguridad, y que les permite proyectarse y crecer. Mientras tanto la periferia, identificada como la fuerza laboral tercerizada, que se percibe incluso como externa a la firma, ha sido despojada de muchos derechos laborales que suponen costos fijos que afectan negativamente a la firma en términos de renta.

Así, la eficiencia y productividad del centro, se asienta en una periferia informal de la que necesita y sin la cual los niveles de tecnificación y capacitación de esta no habrían podido lograrse. Por tanto, la superioridad tecnológica o adaptativa de las organizaciones formales requiere y reproduce un paulatino afloramiento de la informalidad. Como resultado, el patrón que describe este modelo es

ampliamente estable, selectivo y exclusivo para la élite empresarial que conforma el centro, mientras que resulta tremendamente desarticulador, e inestable para una amplia periferia informal.

Enfoque Holístico:

El enfoque holístico parte del reconocimiento de que la informalidad es un fenómeno complejo, que lejos de ser homogéneo, se presenta en una multiplicidad de modalidades y matices. En tal virtud, reconoce además que tanto el enfoque estructuralista como el enfoque institucionalista son sumamente importantes para explicar distintos segmentos de la informalidad. Sin embargo, cuando estos enfoques se leen por separado, la informalidad deja de comprenderse como un fenómeno heterogéneo.

Por lo tanto, lejos de repelerse o ser mutuamente excluyentes, el enfoque estructuralista y el institucionalista, se complementan. En consecuencia es necesario sintetizar ambos enfoques en un esfuerzo armonizado. En este contexto, el enfoque holístico, aborda a la informalidad planteando una disyuntiva entre escape y exclusión. En efecto, se reconoce que la estructura económica, social e incluso cultural, arrojan a los individuos a desempeñarse en la informalidad, despojándolos de toda posibilidad de acceder a la economía formal. Por ello, la informalidad constituye una “exclusión” del sistema formal. Quienes son excluidos de la formalidad o arrojados hacia la informalidad, son individuos vulnerables, cuyas “aptitudes laborales”, nivel de tecnificación, educación e ingresos, no les permite insertarse en la economía formal.

Por otro lado, están los individuos quienes ven en la informalidad una oportunidad para no hacerle frente a la presión que el Estado ejerce sobre ellos, y buscan adherirse a la informalidad de manera voluntaria y consciente. Para esta población, la informalidad es una alternativa que se emprende por “escape”, escape al costo de cumplir con la ley. En consecuencia, el tamaño de la institucionalidad del Estado incide directamente en los niveles de informalidad, más aún cuando la ineficiencia pública incrementa los costos implícitos en el proceso de formalización. Como resultado de este enfoque, se identifican las siguientes causas de informalidad (ver tabla 1):

Tabla N° 1
Causalidad de la informalidad bajo el enfoque holístico

Causa	Escuela de Pensamiento	Argumento
Exclusión	Estructuralismo	Desequilibrio entre la demanda y oferta laboral.
Barreras de entrada	Institucionalista	Legislación excesiva y presión estatal hostil.
Explotación	Estructuralista	Subordinación de empleados informales a las firmas.
Salida	Institucionalista	Decisión premeditada de emprendedores para abandonar el sistema formal.

Fuente: Longhi (2007)

Elaboración: Oscar Enríquez

En función de las causas que motivan la informalidad, bajo el enfoque holístico se distinguen los siguientes tipos de informalidad (ver tabla 2):

Tabla N° 2
Tipología de informalidad bajo el enfoque holístico

Tipo de Informalidad	Causalidad
Empleadores informales en relación de dependencia	Salida ó barreras de entrada
Cuentapropistas informales	Exclusión ó barreas de entrada
Jornaleros	Exclusión y explotación
Trabajadores familiares no remunerados	Exclusión y explotación

Fuente: Longhi (2007)

Elaboración: Oscar Enríquez

Esta categorización, construida sobre la base de los diferentes enfoques de las escuelas de estudio de la informalidad, (hasta entonces no se habían armonizado e incluso parecían contrapuestos) permite abordar un estudio integral de la informalidad, entendiéndola como un fenómeno heterogéneo que se presenta en una multiplicidad de formas.

Delimitación de informalidad:

Los enfoques anteriormente citados, logran la construcción de una definición de informalidad que obedece a su línea de pensamiento, de modo que no son del todo objetivos, pues suponen un juicio de valor previo sobre el fenómeno que se disponen a estudiar. El enfoque estructuralista, presupone que la informalidad está asociada a actividades económicas de pequeña escala, que presentan niveles tecnológicos precarios, poco nivel de inversión, en las que los individuos han visto una alternativa productiva a manera de escape de la exclusión hacia la que han sido arrojadas. Por otro lado, pese a la objetividad que dicen mantener los exponentes del enfoque institucionalista en sus respectivos estudios, ellos parten del presupuesto de que la intervención del Estado es negativa y contribuye a crear ineficiencias y por ello la informalidad se percibe como necesaria y deseada. Por otro lado, el enfoque holístico armoniza los dos enfoques anteriores y en este esfuerzo resulta menos extremista, y es ésta en realidad su mayor ventaja.

En este sentido, la contextualización histórica del estudio del fenómeno aquí presente, resulta útil para comprender los antecedentes del fenómeno, la relevancia de su estudio, la amplitud del mismo, así como las perspectivas desde las que puede llevarse a cabo su análisis. Sin embargo, para abordar la problemática de la informalidad con claridad, se necesita de una definición precisa del fenómeno de estudio, delimitación que ningún enfoque logra abordar completamente. En este sentido, y con la intención de reducir el margen a posibles ambigüedades, la literatura presenta una aclaración importante: La informalidad es un universo extenso, del que el empleo informal (informalidad

laboral) es uno de sus componentes que se extiende transversalmente a lo largo de diversos sectores de la economía (formal e informal). Partiendo de esta precisión, existen dos alternativas que permiten construir una delimitación adecuada de informalidad:

Definición legalista: establece que las empresas informales son aquellos establecimientos en los que no se cumple con la normativa laboral y cuyos trabajadores no reciben los derechos de protección social o beneficios de ley vinculados a su empleo. Así mismo, la OIT define a un trabajador informal como aquel cuya relación laboral no está sujeta a la legislación laboral y además no tiene acceso a protección social (Gasparini & Tornarolli, 2010).⁵

Definición productivista: le otorga a la informalidad una connotación de precariedad y rudimentariedad: Bajo este enfoque, la informalidad se asocia a unidades económicas con escaso o incluso nulo capital, en las que prima el uso de tecnologías primitivas, de fuerza laboral no calificada y en consecuencia, en las que se desempeña actividades de productividad baja. (Maloney 2004)⁶.

En este marco, la informalidad que se abordará en la presente investigación, no sólo tiene lugar en el sector informal⁷, sino que se extiende al sector formal e implica profundas interrelaciones entre ambos (ver tabla número 3):

Tabla N° 3
Extensión de la informalidad

Producción Total		
Producción registrada	Producción no registrada	
Transacciones de consumo	Transacciones de consumo	Autoconsumo
Sector formal	Economía ilícita Sector informal	

 Presencia de informalidad (informalidad laboral)

Fuente: Longhi (2007)

Elaboración: Oscar Enríquez

Como puede verse en la tabla número 3, a nivel agregado la producción puede clasificarse en producción registrada y en producción no registrada. Dentro de la producción registrada, está el sector formal, compuesto por actividades que se desarrollan cumpliendo la legislación y normativa vigentes para poder generarse. Por otro lado, la producción no registrada está integrada por las transacciones de consumo (aquellas que se deben a un intercambio comercial), así como por el autoconsumo (autoconsumo entendido como el conjunto de actividades productivas que no obedecen a un intercambio comercial, sino que sirven para auto-satisfacer las necesidades de sus productores). A su vez, dentro de las transacciones de consumo, se encuentra el sector ilícito, así

⁵ Metodológicamente, en América Latina en función de la información disponible, los criterios a partir de los que se mide la informalidad productivista generalmente son: i) Auto-empleo no calificado, ii) Empleo asalariado en firmas de pequeña escala y iii) Empleo no remunerado.

⁶ Metodológicamente en América Latina, en función de la información disponible, los criterios a partir de los que se mide la informalidad legalista generalmente son: i) Existencia de estabilidad laboral y ii) Derecho a seguridad social.

⁷ Sector informal: conjunto de actividades productivas que tienen lugar en la economía no registrada y que no son ilegales.

como el sector informal. En el sector ilícito se incluyen todas aquellas actividades cuya producción y comercialización está totalmente prohibida por la normativa vigente. Finalmente, en el sector informal se encuentran actividades productivas, cuya producción y comercialización en sí misma es legal, pero que se vale de mecanismos que quebrantan la legislación vigente (incumplimiento fiscal, carencia de relaciones formales de dependencia, existencia de trabajo no remunerado, etc) para llevarse a cabo. En cada una de las actividades productivas resaltadas en la tabla 3 existe una dosis de informalidad, ya se mida bajo la definición productivista o legalista; por lo tanto, la informalidad no es exclusiva del sector informal, sino que también se encuentra presente en la formalidad, lo que implica profundas interrelaciones y sinergias entre ambos sectores Longhi (2007).

Tipología funcional:

La informalidad es una problemática compleja y en términos del grupo poblacional, este es heterogéneo y podría emplearse una multiplicidad de criterios para tipificar sus características. Sin embargo, si se toma como punto de partida la motivación particular de cada individuo para pertenecer a la informalidad, se obtiene una tipología útil y sencilla, que permite segmentar al grupo informal para abordar de mejor manera su estudio. En este sentido, se presentan los siguientes tipos de informalidad en función de la motivación de los individuos para participar en ella:

Informalidad por supervivencia:

En este tipo de informalidad se enmarcan las personas y hogares quienes producen de manera directa bienes y servicios y/o quienes los comercializan en el mercado, con fines de supervivencia (Cross, 1998). Como ejemplos de este tipo de economía informal, para el contexto de las ciudades del tercer mundo se citan a menudo la autoconstrucción de viviendas y la proliferación de ventas ambulantes (Roberts, 1991).

Informalidad por explotación dependiente:

Aquí se encuentran quienes son absorbidos por aquella demanda laboral que se enfoca en reducir los costos laborales de la firma mediante una contratación “fuera de plantilla”, bajo la modalidad de subcontratación o tercerización.⁸ Para ejemplificar este tipo de informalidad se puede citar al trabajo por destajo y al esquema maquila. El trabajo por destajo, es una modalidad muy usada en economías en vías de desarrollo, sobre todo en zonas en las que la institucionalidad del Estado es débil y en las que la política pública no tiene la fuerza necesaria para contrarrestar estas prácticas. De este modo, en el campo y zonas rurales muchas actividades tales como la agrícola, emplean este mecanismo con gran frecuencia.

La modalidad por destajo consiste en la participación marginal por parte del trabajador en la producción final. Cabe señalar que de aquella participación depende su remuneración y además se distingue la ausencia de un reconocimiento económico mínimo; es decir, si el trabajador al final del día no ha logrado producir el mínimo a partir del cual percibirá una participación marginal, entonces no obtendrá remuneración alguna.

⁸ Como se verá más adelante la tercerización en Ecuador ha sido eliminada mediante el Mandato Constituyente Número 8.

Por su parte el esquema maquila y la subcontratación en economías en vías de desarrollo está muy presente, sobre todo en la industria textil. Bajo esta modalidad, los individuos tampoco perciben seguridad social y se mantienen al margen del reconocimiento de sus derechos laborales.

Informalidad por emprendimiento:

Por último, se distinguen a las pequeñas organizaciones que buscan aprovechar la flexibilización y la reducción de costos que suponen las relaciones solidarias entre agentes que buscan emprender. Este tipo de organizaciones operan de manera precaria y sin mayor tecnificación, pero en contrapartida, buscan superar las barreras de entrada que supone la industria en la que se incursiona, mediante la cooperación, el trabajo no asalariado, la contribución personal con capital humano y físico, etc. Como ejemplo clásico de este tipo de informalidad se destaca a los micro-productores artesanales quienes han hallado en la “asociación” la forma de ampliar su cuota de mercado Capecchi (1989).

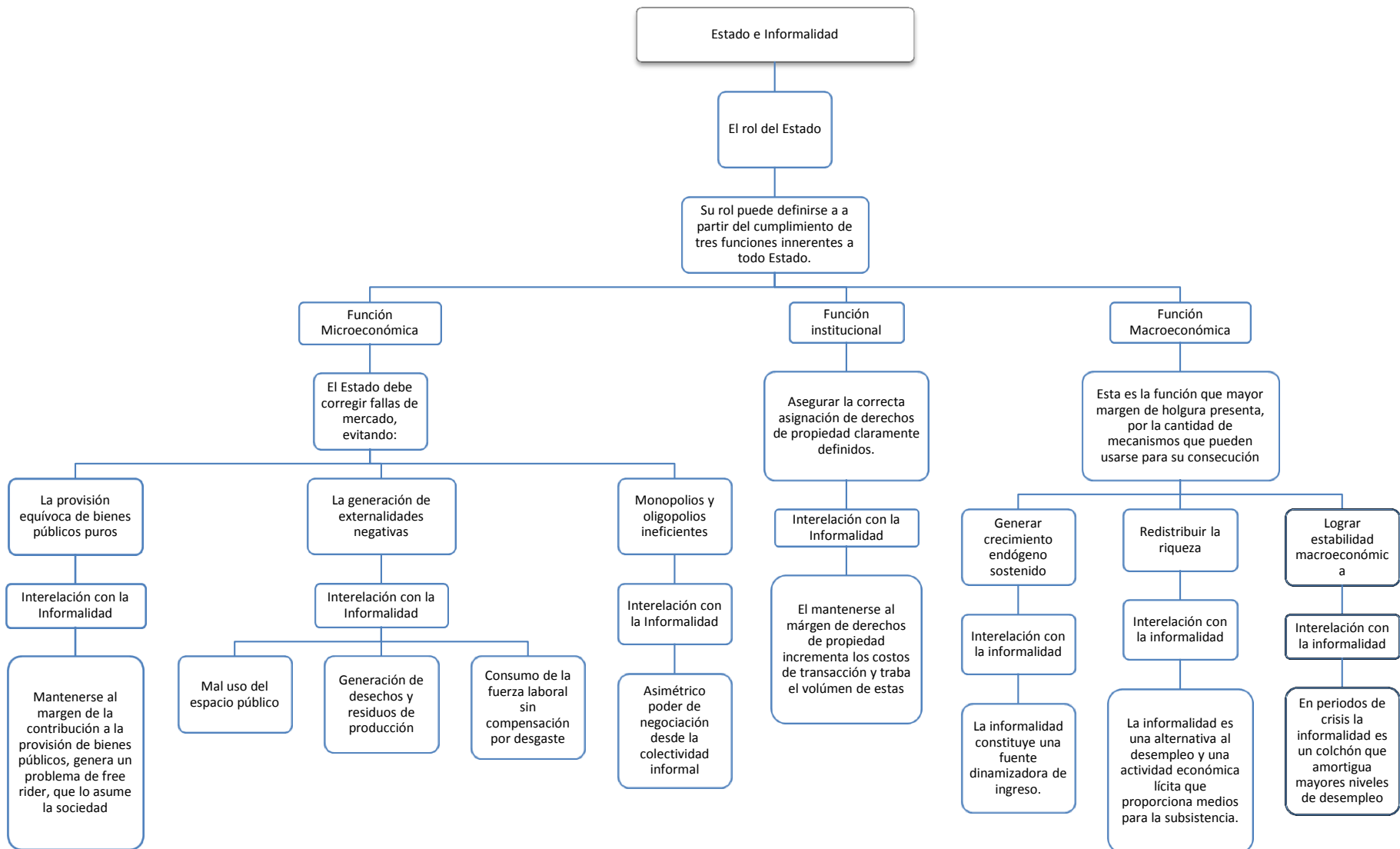
Los tipos de informalidad aquí descritos, no son mutuamente excluyentes, es decir que, estos coexisten, ya sea en un mismo espacio físico o mediante las interacciones de sus participantes. Así por ejemplo:

El trabajo que significa la supervivencia de un trabajador informal puede ser apropiado por la empresa formal que lo contrata para lograr mayor flexibilidad de costos, o incluso, los subcontratistas informales, vinculados a través de una relación de subordinación con empresas más grandes, pueden acumular capital y vínculos cooperativos suficientes para comenzar a recorrer un camino autónomo de crecimiento (Portes, 2004).

En este sentido, las categorías de la tipología presentada se sobreponen y guardan nexos muy estrechos. En función de esta consideración, es decir, de que la tipología presenta categorías sobrepuestas, la literatura, para abordar el estudio de manera sistemática plantea los siguientes tipos de informalidad:

- **Informalidad cuentapropista:** En este grupo se sitúan todos aquellos agentes que cuentan con un establecimiento informal, independientemente de su tamaño. Esta categoría incluye emprendedores, dueños y socios. Se identifica a un establecimiento informal como aquel que no presenta registros contables, libros administrativos, RUC o cuyo tamaño es menor a diez empleados.
- **Informalidad asalariada:** Aquí se incluyen a todos los trabajadores que laboran bajo una relación de dependencia informal. Convencionalmente una relación de dependencia informal está caracterizada por: ausencia de afiliación a la seguridad social, incumplimiento de obligaciones patronales e inexistencia de estabilidad laboral.
- **Informalidad no remunerada:** Esta categoría de informalidad incluye a trabajadores que no reciben una remuneración económica en retribución a su trabajo y se ven motivados a desempeñar su labor motivados por una relación familiar o relaciones solidarias.

Cuadro Nº 3
Estado e informalidad



Elaboración: Oscar Enríquez
Fuente: Portes, (2004)

El rol del Estado y la informalidad:

El Estado y la informalidad están estrechamente relacionados. La dinámica del sector informal, dentro del Estado, conlleva tanto implicaciones negativas como positivas para este. Sin embargo, estas implicaciones, no pueden comprenderse en su real dimensión si antes no se establece con claridad el rol del Estado y se define los asuntos de los que éste debe preocuparse. Por su parte la política fiscal necesariamente está ampliamente ligada al rol del Estado en la economía, pues esta es simplemente un mecanismo de ejecución de las funciones económicas que dicho Estado debe cumplir (Hirschman, 1982), en consecuencia, la relación entre política fiscal e informalidad es igualmente profunda. Partiendo de este contexto, para en lo posterior abordar el reto de la política fiscal en la informalidad, a continuación se presenta una contextualización histórica sobre el estudio del Estado y su “deber ser” en la esfera económica; se construye un concepto claro de Estado y a partir de ello se establece su rol e interrelación con la informalidad.

Naturaleza del Estado:

Antes de analizar por qué es necesaria la existencia del Estado, así como el rol que puede y debe asumir, es necesario contextualizar el tema dentro de las distintos enfoques económicos de pensamiento que han moldeado su estudio. En líneas generales, puede afirmarse que los enfoques de pensamiento sobre la magnitud y el rol del Estado varían entre dos extremos Stiglitz (2000):

1.- El Estado es un órgano: De acuerdo con esta teoría el Estado es un organismo natural al que las personas deben someter sus voluntades. El individuo solo tiene importancia como parte de un organismo superior: la sociedad. El Estado es el cerebro que conduce a la sociedad a su realización y a una situación óptima. Tanto el marxismo como el nacional socialismo de Alemania percibieron al Estado como un órgano natural: la actividad de cada individuo sólo tenía sentido si le servía a la totalidad (Rosen, 20002).

2.-El Estado es un mecanismo: De acuerdo con esta teoría el Estado debe intervenir lo menos posible en la vida de las personas, existiendo tan sólo como un medio para que aquellas obtengan su bienestar. Así, el Estado es un ente creado por los individuos con el único objetivo de permitirles alcanzar sus fines y bienestar particular. Para permitir que las personas alcancen sus fines es universalmente aceptado, aun por los defensores de esta teoría, que el Estado debe ejercer el monopolio de ciertas actividades como la seguridad interior, la defensa nacional y la representación exterior (Rosen, 2002).

Partiendo de esta consideración previa, a continuación se describe a los pensadores más relevantes acerca de la naturaleza del Estado. Lo que a su vez, permitirá comprender mejor los puntos de vista actuales sobre el rol económico del Estado.

El Mercantilismo.-Sus máximos exponentes fueron Bodino (1576), Colbert (1664) y Thomas Mun (1690). Esta corriente nació en el siglo XVIII y en Francia, país en el que tuvo particular relevancia Stiglitz (2000). El mercantilismo estaba volcado a lograr una fuerte intervención estatal sobre todo en el ámbito económico. En el fondo, procuraba crear una competitividad artificial, mediante la adopción de prácticas proteccionistas, tales como el incremento de aranceles a las importaciones, el subsidio a la producción local, la prohibición de la salida de capitales, etc. Este conjunto de medidas permitiría al Estado acumular metales preciosos, como fuente de riqueza. Por ello, se defendía a un modelo de Estado intervencionista, proteccionista y de planificación centralizada.

Adam Smith.- Posteriormente Adam Smith observando que los resultados de aquella intervención y proteccionismo estatal distaban mucho de lo que teóricamente se proponía; a mediados del siglo XVIII decide dar respuesta al mercantilismo. De este modo, Smith niega la necesidad de una fuerte intervención estatal oponiéndose abiertamente al mercantilismo.

Para Smith el rol del Estado debía ser reducido a la provisión de bienes puros muy específicos y a asegurar el cumplimiento de la ley, limitándose a observar como los individuos, persiguiendo su propio interés y compitiendo entre ellos, logran incrementar la renta de la sociedad en su conjunto. El individuo que mejor producto ofrecía y a un menor precio era premiado por el mercado, desplazando a los restantes oferentes. En consecuencia, no debía ser el Estado quien determine que debe producirse sino el mercado, pues este sería un resultado óptimo: Si los consumidores están dispuestos a pagar por un bien un precio superior al de su costo, siempre va a existir al menos un productor dispuesto a producirlo (Hirschman, 1982).

Si existe más de un productor, quien mejor y a menor costo produzca el bien será a quien en definitiva el mercado beneficiará. De acuerdo con Smith, cada individuo debía aportar a las arcas del Estado de acuerdo con su capacidad, es decir conforme con su ingreso, a cambio de poder disfrutar de su protección. En definitiva Adam Smith reconocía que la existencia del Estado era necesaria para proveer determinados bienes públicos (pero únicamente para eso), en particular para la provisión de seguridad, tanto exterior (defensa de otras naciones) como interior (defensa entre individuos).

Pronto sus ideas ganarían fuerza tanto en los poderes públicos como en el ámbito académico y nutrirían estudios posteriores como los de John Stuart Mill o Nassau Senior. Sin embargo, al estar Smith también de acuerdo con la teoría del *laissez faire*: dejar hacer, dejar pasar, en su teoría no consideró que en determinadas circunstancias el mercado no funciona totalmente, provocando una asignación ineficiente de recursos; tampoco abordó de lleno el problema de la distribución de la renta, ni la existencia de continuos paros laborales en la sociedad de su tiempo. Sería ésta imprecisión o limitación en su teoría la que motivara el desarrollo de nuevas teorías en la posteridad.

El marxismo y otras formas de intervencionismo.- Las teorías de Smith y del *laissez faire* sostienen que el libre funcionamiento del mercado de competencia perfecta conduce al bienestar general. Sin embargo, esto no siempre es así, principalmente por las denominadas fallas del mercado. El razonamiento de Smith no convenció a todos los pensadores del siglo XIX, quienes veían a su teoría algo permeable. Ellos, viendo las graves desigualdades de renta en su alrededor, la miseria en la que vivían las clases trabajadoras y el paro en el que se veían sumidas frecuentemente, no aceptaban como compatible la teoría de Smith con esta realidad. Aunque algunos escritores del siglo XIX, como Charles Dickens, intentaron describir en sus novelas las penurias de las clases trabajadoras, los teóricos sociales como Karl Marx, Sismondi y Robert Owen, desarrollaron teorías que no sólo intentaban explicar lo que veían, sino que también sugerían como reorganizar mejor la sociedad (Stigitz, 2000). Muchos atribuían los males de la sociedad a la propiedad privada del capital: lo que para A. Smith era una virtud para ellos resultaba la razón misma de los efectos nocivos del sistema. Así, Marx se convierte en el pensador más influyente de la idea de un Estado, cuyo rol gira en torno a la intervención re-distributiva de la riqueza mediante el control de los medios de producción.

Mientras Adam Smith sostenía que luego de un tiempo de completa y perfecta libertad la humanidad conseguiría el máximo de bienestar, Marx percibía la historia como un desorden; las continuas luchas de clases y el antagonismo entre estas conducirían a la destrucción del sistema de acumulación de

capital, por lo que éste estaba basado en una inconsistencia profunda. En este sentido, el mercado se interpreta como un conjunto de fuerzas invisibles que no conllevan al bienestar general, sino a una acumulación y concentración de capital y riqueza cada vez mayor, incrementando la desigualdad en el tiempo entre clases. Por ello, surge la necesidad de un Estado regulador y controlador, capaz de armonizar las fuerzas que se mueven en el mercado hacia el bienestar de la población y no de la élite que ostenta los medios de producción.

John M. Keynes.- En 1929 EEUU soportó una de las mayores crisis económicas de su historia, conocida como la gran depresión, que no tardó en contagiar al resto de las naciones. Su producto bruto cayó un tercio, llegando el nivel de desempleo a superar el 30% y las familias a perder casi todos sus ahorros(Stigitz, 2000). Esta realidad demostraba que la economía basada en el libre mercado y fundada en el *laissez faire-laissez passer* de Adam Smith tenía sus fallas: Hasta entonces la idea de un Estado espectador, encargado únicamente del cumplimiento de la ley y de la provisión de bienes públicos bien definidos (seguridad y defensa, por ejemplo), era ampliamente aceptada. Por ello, se esperaba que después de la crisis, la fase decreciente de esta sea la causa de un nuevo crecimiento, tal como lo sostenía la teoría: la oferta sería capaz de crear su propia demanda. Sin embargo, la gran depresión de inicios de los años 30 invalidó los supuestos más fuertes de esta teoría. A partir de ello, John Keynes desarrolla su teoría basada en la idea de que el Estado debía actuar para estabilizar los problemas que presentaban los ciclos económicos.⁹

En este sentido, para los keynesianos la oferta no genera su propia demanda:

Si el ingreso es bajo, la capacidad adquisitiva de los individuos es mínima y se genera un proceso de sobreproducción. Las industrias no utilizan toda su capacidad, al notar que los artículos que producen no se venden, propiciando un bajo crecimiento y el anuncio de una posible crisis permanente, caracterizada por el desempleo masivo (Cancio, 2006).

Por ello, bajo este enfoque se afirma que la intervención del Estado y la planeación central son necesarias para contrarrestar las fallas del mercado, mismas que no son transitorias, sino estructurales. Así, concretamente el Estado debe intervenir empleando la demanda efectiva como instrumento corrector de la inestabilidad y fluctuaciones de las leyes de oferta y demanda , con el objetivo de lograr dos cosas que el mercado por sí solo no puede lograr: corregir la decreciente propensión marginal del consumo asociada al aumento de la renta, sin la que no es posible la creación de empleos, y corregir la eficiencia marginal del capital y las fluctuaciones de la tasa de interés, que son inestables en tiempos de crisis, y que de dejarlas fluctuar afectan negativamente a la inversión.

Como producto de todas estas recomendaciones, surge el denominado Estado benefactor, entendido como aquel Estado interventor que busca contrarrestar las fallas de mercado, para encausar las ventajas del sistema de acumulación de capital hacia un crecimiento estable, sostenido y compartido. Por ello, el gasto social se considera como una inversión productiva y una solución a las crisis recurrentes.

El Rol del Estado:

⁹Esta teoría la plasma en su obra "La Teoría general de la Ocupación, el Interés y el Dinero" (1936).

De esta contextualización histórica puede verse que existen enfoques contrapuestos sobre la naturaleza y razón del Estado, que a pesar de haber aparecido mucho tiempo atrás, hoy continúan vigentes, alimentando nuevas teorías tanto en la esfera académica, como en la política también. Esto dificulta el poder establecer el rol del Estado, sin inclinarse por un enfoque en particular. Sin embargo, sin importar el enfoque teórico desde el que se aborde la cuestión del Estado y su rol en la economía, existen funciones que todo Estado debe cumplir, a partir de las que se puede inferir su rol.

Stiglitz (2000) sostiene que el cuestionamiento de cuál es el rol de Estado, resulta una pregunta muy fácil de formular pero muy difícil de responder. Más aún en tiempos de globalización económica, pues en este contexto se reformula y se redefine el rol del Estado recurrentemente, lo que hace que su replanteamiento sea constante. Probablemente hay más interrogantes que respuestas y propuestas coherentes al respecto. Sin embargo por diversas que sean estas preguntas, existen tres aspectos básicos que definir dentro del Rol del Estado: en el fondo se busca identificar sus funciones, y dentro de estas, los mecanismos de ejecución, así como las restricciones que enfrenta en su labor.

En tal virtud, resulta útil empezar por definir qué es Estado para posteriormente establecer su rol: El Estado se define como “un sistema de subordinación que organiza a todos los individuos de un área geográfica dada, dentro de la que se posee un monopolio efectivo de la fuerza física y poder coercitivo” (Mendoza, 2005). En dicha área geográfica existen interacciones de carácter económico y político. La interacción económica se da, básicamente, a través del mercado, en tanto que la interacción en el plano político se da a través del sistema gobierno (Hirschman, 1982). La interacción en el mercado es generalmente voluntaria, en tanto que en lo político es de subordinación. Es decir, en el plano económico los individuos adquieren bienestar, mientras que en la esfera política este les viene asignado por el esquema de derechos y obligaciones en el que han de desenvolverse. Entonces ¿Porqué los individuos aceptan un sistema de subordinación o determinado esquema de derechos y obligaciones?, ¿Porqué y a cambio de qué ceden parte de sus libertades?

Aterrizando en análisis en el campo económico, si los individuos tuvieran la facultad de pertenecer o no a un esquema de subordinación como el Estado, optarían por formar parte de él si el beneficio que les reporta es mayor a su costo asociado. Es decir, si el beneficio obtenido por protección, seguridad, y el derivado del libre intercambio de bienes y servicios, se superpone al costo de ceder parte de sus libertades individuales y al de contribuir y subordinarse a tal esquema organizativo, los individuos decidirían participar en él Rousseau (1762). De esta manera, pese a que los individuos pueden tener otras motivaciones para pertenecer a este esquema, tales como la necesidad de convivencia social o la realización personal en comunidad, la motivación económica de costo-beneficio prevalece sobre impulsos menores: la relación económica es el núcleo de la sociedad y, el aspecto social y político es condicionado por el mundo económico. En este sentido, detrás de la relación política y social subyace el interés económico de los individuos, de modo que, el “humus economicus” es el que orienta su accionar (Mendoza, 2005).

En consecuencia, cuando los individuos interactúan entre sí - dada su racionalidad económica - tratan de alcanzar el máximo nivel de bienestar individual, a través de mayores niveles de bienestar económico. Por ello, en la medida en que el accionar del individuo está determinado por tal objetivo económico, existe la posibilidad de que éste entre en conflicto con el de otros individuos; tal hecho requiere un sistema de ordenación no sólo económico sino también político, para ello, es necesario

un ente (Estado) con la suficiente capacidad coercitiva para fijar reglas institucionales claras a manera de normas de convivencia bajo las cuales los individuos deben interactuar en irrestricto respeto de sus libertades particulares. En esta medida, la libertad individual de las personas se conjuga en un esquema organizativo que conlleva a un resultado óptimo. Por la razón aquí citada, el Estado es necesario e independientemente de su tamaño, resulta imprescindible para lograr un resultado de asignación e interacción eficiente. Sin embargo, así como resulta “necesario” puede resultar “obsoleto” y conllevar a resultados indeseados. Precisamente, delimitando esta fina línea entre lo necesario y lo que se convierte en obsoleto, se encuentran las siguientes funciones que definen su rol.

1.- Función microeconómica:

En el campo microeconómico, los precios juegan un rol muy importante en el proceso de asignación de los recursos. Según la teoría microeconómica, en el marco de una economía de competencia perfecta, el libre mercado permite alcanzar el nivel de eficiencia paretiana; sin embargo, la existencia de fallas o distorsiones en el mercado impide que el sistema económico opere en tal situación de eficiencia. En este sentido, la existencia de fallas de mercado demanda la intervención del Estado y son el primer elemento que define su rol.

Entre las principales fallas de mercado se encuentran la asignación de bienes públicos puros desde el sector privado, externalidades, monopolios y oligopolios ineficientes y distorsionadores. En estos casos se tiene espacio y fundamento teórico para la intervención del Estado (Mendoza, 2005).

1.1.- La provisión equívoca de bienes públicos puros.- Algunos bienes no son suministrados por el mercado y, si lo son, la cantidad provista es insuficiente, así como su asignación ineficiente. A este tipo de bienes se los conoce como los bienes públicos puros, los mismos que presentan dos propiedades básicas:

Por un lado son no rivales, es decir, no cuesta nada que otra persona más disfrute de la provisión del bien; o lo que es lo mismo, el costo marginal de proveer el bien a un individuo adicional es nulo¹⁰. Por otro lado, estos bienes son no excluyentes, es decir que es difícil o imposible lograr segregar a un individuo o conjunto de individuos específico de la provisión del bien. Estas dos características presentes en los bienes públicos puros, determinan que el mercado esté imposibilitado de proveerlos a la vez que se consigue una asignación eficiente:

Stiglitz (2000) ejemplifica esta imposibilidad, considerando el caso de un faro (al ser este un bien público puro): Una gran compañía naviera que tuviera muchos barcos que utilizaran el faro quizás estimase que los beneficios que le reporta este faro son superiores a los costos; sin embargo, a la hora de ver si le convendría o no instalar nuevos faros, únicamente analizaría el beneficio que le reportaría a ella y no los que reportaría para otras compañías. Por lo tanto, habría algunos faros cuyos beneficios totales o sociales (teniendo en cuenta todos los barcos que los utilizarían) serían superiores a sus costos, pero cuyos beneficios para una única naviera serían inferiores a los costos. En consecuencia, estos faros no se instalarían. Por ello, esta ineficiencia e insuficiencia en la provisión de bienes públicos puros, cuando se hace desde el mercado, justifica la intervención del Estado.

¹⁰El ejemplo clásico es la defensa nacional. No cuesta más defender a un país de un millón y una persona que defender a uno de un millón.

En este sentido, la provisión de servicios tales como la seguridad, la defensa, el servicio judicial, los programas de prevención de salud, de lucha contra la pobreza e incluso la investigación básica, son tareas atribuidas al Estado.

Además, no sólo existen bienes cuya provisión es atribuible exclusivamente al Estado, sino que también hay bienes que deben ser producidos tanto por el Estado como por el mercado, de lo contrario la cantidad y asignación existentes resultan ineficientes. Estos bienes son los bienes públicos no puros. Ellos están caracterizados por ser no rivales, pero excluyentes a la vez. Se puede excluir a parte de la población de su provisión mediante el cobro de un precio que escape a su poder adquisitivo. La educación y la sanidad son ejemplos claros de bienes públicos no puros, que de ser provistos exclusivamente por el mercado conllevarían a una asignación ineficiente. Por ello, el Estado al igual que en el caso de los bienes públicos puros, tiene competencias directas en la provisión de este tipo de bienes, para asegurar una asignación eficiente.

1.2.- Las externalidades son los efectos que generan las acciones humanas sobre otros agentes económicos. El efecto puede ser positivo o negativo, en el primer caso se dice que hay una externalidad positiva, en tanto que en el segundo una externalidad negativa Mendoza (2005). El siguiente ejemplo explica lo expuesto: Un automóvil adicional en una autopista congestionada aumenta la congestión, generando una externalidad negativa de doble partida; por un lado reduce la velocidad de circulación en la vía, y por otro, aumenta la posibilidad de que existan accidentes Stigitz (2000). La situación aquí descrita no corresponde a un escenario socialmente óptimo, porque se produce por encima de la capacidad de carga del recurso; es decir, el sistema de precios, no incorpora el costo social de la producción del carro, únicamente contempla los costos de la cadena de valor y el margen de utilidad de productores e intermediarios. En consecuencia los agentes se alejan de una situación de eficiencia en el sentido de Pareto, una vez que la incorporación de un carro adicional supone el exceso progresivo de la capacidad de carga de la autopista. Así mismo, para el caso de una externalidad positiva, el sistema de precios del mercado tampoco incorpora el beneficio social del bien o servicio. En el caso de un bosque de páramo por ejemplo, con la capacidad de retener agua y de mantener la humedad en la zona, si se maneja un sistema de precios convencional, en el costo del bien (madera) jamás se incluirá el costo de oportunidad que implica un árbol menos; (en términos de los servicios ambientales que deja de ofrecer) simplemente su precio estará en función de la calidad de la madera y del cantidad de esta.

Tanto para el caso de las externalidades negativas, como para el de las positivas, el mercado no alcanza a incorporar en su sistema de precios el costo de oportunidad social asociado a la producción de una unidad adicional del bien, lo que determina una producción y asignación ineficientes. En este sentido, este es otro motivo que demanda la intervención estatal y constituye el segundo elemento que moldea el rol del Estado en la economía.

1.3.- Monopolios y oligopolios que conllevan ineficiencia.- La eficiencia en el sentido de Pareto entraña rigurosas condiciones, como la eficiencia en el intercambio, en la producción y en la combinación de la asignación de productos y, estas condiciones normalmente sólo se satisfacen si cada una de las empresas y de los hogares en la economía no puede influir en los precios Stigitz (2000); es decir, normalmente sólo se satisfacen cuando existen altas características de un esquema de competencia perfecta en el que no exista poder de mercado.

Sin embargo, en las economías del mundo están muy presentes esquemas de competencia que defieren del de competencia perfecta. En su lugar existen monopolios y oligopolios con gran poder de mercado que no permiten lograr un resultado óptimo en el sentido de Pareto Stigitz (2000). Son múltiples las situaciones por las que la competencia puede ser limitada, por ejemplo, cuando los costos medios de producción disminuyen a medida que la empresa produce más, las grandes firmas tienen ventaja competitiva frente a las más pequeñas, de modo que cuentan con la capacidad de anularlas; así mismo, cuando existen derechos de propiedad sobre un recurso indispensable para la producción con asignación exclusiva a una firma, o cuando es más barato que una sola firma genere la producción total, un monopolio tiene su lugar. El problema asociado a un monopolio con lógica de mercado es que conlleva a una pérdida de bienestar social, debido a un nivel de producción sub-óptimo. En un esquema de competencia perfecta, las firmas maximizan su beneficio cuando el costo marginal es igual al precio (sobre el que no tienen capacidad de incidencia individual); mientras que en un esquema monopolístico, la firma cuenta con la capacidad de establecer su propio precio, fijándolo en el punto en el que su costo marginal sea igual a su ingreso marginal. Así, el monopolista sacrifica cantidad producida por lograr un precio más alto, que sea consistente con su ingreso marginal y costo marginal.

En este mismo sentido, en el caso de oligopolios y en esquemas de competencia en el que se distinguen empresas líderes y empresas seguidoras, la industria se desarrolla en medio de información asimétrica. De este modo, las empresas más grandes emplean su poder de mercado, para fijar un nivel de producción perjudicial para la competencia y con alto costo social. La ventaja que brinda el uso de información asimétrica, termina siendo ineficiente en el sentido de Pareto. Por ello, en este tipo de escenarios la intervención del Estado tiene sentido para controlar aquellas asimetrías de información, prácticas de dumping, abusos al consumidor, y pérdidas sociales de eficiencia que se derivan del mal uso del poder de mercado. Cuando estas distorsiones tienen lugar en la informalidad, el Estado no tiene poder de regulación sobre ellas.

2.- Función institucional:

Detrás de cada transacción e intercambio comercial, existen derechos de propiedad que sustentan dicho proceso económico. Si los derechos de propiedad no están bien definidos, entonces las transacciones no pueden llevarse a cabo, o si se hacen, su volumen será menor, empujando a la economía a operar por debajo de la curva de posibilidades de producción.

En este sentido Mendoza (2005) se pregunta: ¿Quién puede verse incentivado a crear y gestionar una empresa si los trabajadores contratados pueden apropiarse de ella sin que el propietario pueda defender lo que lícitamente le pertenece? ¿Qué agente racional puede construir viviendas para alquiler si está abierta la posibilidad de que los inquilinos se apropien de ella?

Por ello, para que el volumen y la calidad de transacciones sean óptimos en una economía, y para que emprendimientos productivos se realicen, es necesario que los derechos de propiedad estén claramente definidos y registrados: Los derechos de propiedad tienen que ser totalmente respetados; una estructura de derechos de propiedad muy bien definidos, adecuadamente registrados y respetados, permitirá incrementar necesariamente la eficiencia económica (Hirschman, 1982). Para que dicha definición clara de derechos de propiedad sea posible se necesita de una institucionalidad eficiente que genere leyes, que las haga cumplir, que las ejecute, brindando seguridad y justicia en el reconocimiento de tales derechos.

Esta necesidad implica enteramente la intervención del Estado; cuyo rol radica en la provisión de una institucionalidad adecuada que permita garantizar el ejercicio de los derechos de propiedad a los agentes. Sin embargo, no es suficiente la mera existencia de tales instituciones, es decir, el rol del Estado no debe consistir en la simple prestación de los servicios públicos correspondientes, sino que éstos tienen que ser eficientes y ello necesariamente implica un planteamiento sobre los costos aquí involucrados, sobre los costos que implica el “cumplimiento de la ley”.

Para los agentes la eficiencia de la institucionalidad está determinada por los costos asociados a la adquisición de los derechos de propiedad, lo que se conoce como el costo de cobijarse bajo la ley. De este modo, si su costo es alto, los individuos optarán por alimentar un sistema de información asimétrica en el que se prescindirá de su registro y de su reconocimiento, es decir, en el que no se haga uso de derechos de propiedad. Esto a la vez, resquebraja la eficiencia del sistema y traba el volumen de las transacciones económicas.

En consecuencia el buen Estado, será capaz de generar la institucionalidad eficiente que permita contar con información de calidad, oportuna y simétrica a bajo costo, mientras que el Estado ineficiente enfrentará costos significativos en la provisión de este bien público, limitando su cobertura y contribuyendo a que los individuos desempeñen sus transacciones e intercambios comerciales fuera de un esquema de derechos de propiedad claramente definido (Hirschman, 1982).

3.- Función Macroeconómica:

Dentro de la función macroeconómica del Estado, existen tres lineamientos básicos, cuyo cumplimiento define el rol del Estado; estos son: a) lograr crecimiento económico endógeno sostenido, b) mejorar la redistribución de la riqueza y por último, c) generar estabilidad macroeconómica (Mendoza, 2005). Sin embargo, pese a que esta delimitación de la función macroeconómica puede parecer muy puntual, en realidad presenta gran margen de maniobra y de holgura, y los mecanismos con los que los estados cuentan para su cumplimiento son igualmente amplios y difieren entre ellos, por ello, la función macroeconómica es la que mayor complicación presenta para su definición. Así, teóricamente un Estado keynesiano como uno neoliberal pueden perseguir el cumplimiento de las mismas funciones y, de hecho, alcanzarlo, pero al emplear instrumentos propios para este fin, describen modelos de desarrollo totalmente distintos, e incluso contrapuestos.

Sin embargo, con el afán de delimitar aún más la función macroeconómica del Estado, Mendoza (2005) establece que, independientemente del modelo económico descrito por los estados, existen condiciones de cumplimiento mínimo sin las que no se puede lograr un satisfactorio desempeño de las funciones macroeconómicas: En este sentido, un satisfactorio crecimiento económico está condicionado por ciertas condiciones mínimas sin las cuales no puede considerarse como tal. Estas condiciones mínimas son: a) un alto nivel de investigación básica y aplicada, b) significativa inversión en capital humano y c) alto grado de institucionalidad del Estado. Así mismo, la generación de estabilidad macroeconómica pasa necesariamente por la aplicación de los principios de prudencia y efectividad, con responsabilidad inter-generacional a los instrumentos de política fiscal, monetaria,

cambiaría¹¹ y comercial. A pesar de ello, la teoría económica no logra definir, al alcance de verdad universalmente aceptada, cómo y con qué intensidad deben ser utilizados tales instrumentos.

En esta misma línea, la redistribución de la riqueza, es una función del Estado que está necesariamente condicionada por dos aspectos: a) por la disminución de la pobreza y b) por la reducción de la brecha entre los más ricos y los más pobres. Tal disminución de la pobreza y reducción de la brecha entre pobres y ricos, no es un tema que pasa únicamente por el lado del ingreso o se reduce a lo monetario, sino que también implica un cuestionamiento profundo sobre el esquema de derechos y de garantías con los que cuenta la población, pues es precisamente la carencia en el ejercicio de derechos y garantías un factor que determina niveles reales de pobreza, caracterizados por carencias culturales y sociales, como la usencia de participación en espacios públicos, la inexistencia de esparcimiento y recreación, o la exclusión de afiliación alguna Mendoza (2005).

Como puede verse, las funciones del Estado aquí citadas, cuyo cumplimiento define su rol, en realidad constituyen amplios senderos por los que los hacedores de la política pública pueden transitar. En este sentido, el rol del Estado puede desempeñarse desde distintos enfoques y mediante la aplicación de distintos instrumentos. Sin embargo, su efectividad se medirá como resultado del cumplimiento de dichas funciones.

El Rol del Estado y la informalidad:

En función del rol del Estado, aquí descrito, ¿Por qué éste debería ocuparse de la informalidad?, ¿Cuáles son las implicaciones de este fenómeno en cada una de las funciones que describen su rol? y ¿Cómo se vincula el Estado y la informalidad? Existen importantes razones por las que el Estado está estrechamente vinculado con la informalidad, y esta relación estrecha, se deriva precisamente de las implicaciones que la informalidad presenta para cada una de las funciones del Estado, así como para la efectividad y nivel de penetración de la política pública. En consecuencia, a continuación se presentan las principales razones por las que el Estado debe preocuparse de la informalidad. El Estado debe abordar la cuestión de la informalidad debido a las siguientes razones:

- La informalidad incrementa los costos de transacción derivados de una mala identificación de los derechos de propiedad.
- La informalidad genera externalidades negativas.
- La informalidad implica un problema de free rider para el Estado.
- Porque dificulta la provisión de bienes y servicios públicos puros.
- Porque la dinámica del sector informal, conlleva importantes implicaciones en el patrón de crecimiento de las economías.

En primer lugar, la informalidad constituye una problemática de ocupación para el Estado debido a que su existencia conlleva una ausencia de registros de derechos de propiedad. La inexistencia de registros de propiedad, tiene múltiples implicaciones, entre ellas, las más importantes son: la

¹¹ La política cambiaria, no es un instrumento sobre el que todos los estados tengan la capacidad de trabajar, para lograr estabilidad macroeconómica.

reducción del nivel de penetración de la política fiscal y el incremento de los costos de transacción en la economía.

En el fondo, la inexistencia de registro de derechos de propiedad, constituye un problema de información asimétrica. En este sentido, si los hacedores de política fiscal no cuentan con información de las características, historial y proyecciones de la población informal, no pueden lograr que el diseño de la política se haga en función de sus necesidades y requerimientos también. Así, la política fiscal es pensada desde la formalidad y para la formalidad. Por lo tanto, la población informal permanece invisible a la administración del Estado y es este un factor de refuerzo a su situación de desventaja y exclusión. Entonces, la administración del Estado únicamente puede inferir las necesidades de financiamiento, protección social, capacitación y tecnificación, etc. de aquel todo difuso, pero no conoce con certeza hacia dónde dirigir sus esfuerzos para revertir o mejorar sus condiciones laborales y productivas.

Por otro lado, la inexistencia de derechos de propiedad tiene implicaciones en la potencial demanda a la que los informales dejan de acceder: El reconocimiento de derechos de propiedad, conlleva exigencias y obligaciones¹², mismas que los informales muchas veces violan y perciben ajenas a su razón de ser. Por ello, y muchas veces a priori, prescindiendo de un correcto análisis de costo-beneficio, optan por mantenerse ocultos; y es esta misma preocupación por mantenerse ocultos, la que determina que se encarguen únicamente de un segmento de mercado específico y dejen de apuntar a nuevos consumidores. Como se dijo, en el fondo este es un problema de contribución a la asimetría de información, así que, potenciales clientes jamás se enteran de lo que un informal es capaz de ofrecer, o tan siquiera consideran satisfacer sus necesidades en estos mercados, aún cuando éstos requieran productos con idénticas especificaciones y características a las del stock informal.

Como consecuencia derivada del proceso de búsqueda infructuosa y prolongada, al no contar con información de las características del negocio informal, de su ubicación u oferta; el potencial cliente ha incurrido en costos de transacción que en un escenario de información simétrica derivado de la asignación clara de derechos de propiedad, hubieran resultado innecesarios. Así, mediante el desperdicio de recursos valiosos como tiempo y dinero, los costos de transacción al final del día hacen que el volumen de transacciones se trabe y se reduzca, lo que conlleva a la ineficiencia del sistema. Según lo señala Portes (2004), el incremento de los costos de transacción están ligados a la cultura de informalidad existente en la economía:

Si la ausencia de derechos de propiedad es compensada por el afloramiento significativo de establecimientos informales (debido a la cultura pro-informalidad de la población), existe menos espacio para un esquema de información asimétrica. En este sentido, el volumen de transacciones no se reducirá significativamente, pues siempre se sabrá que en la zona centro de la ciudad se asientan informales dispuestos a satisfacer la necesidad A y que en la zona sur de la ciudad se ubican informales idóneos para satisfacer la necesidad B. De este modo, pese a no estar registrados y a no ser legalmente reconocidos, la precaria información que supondrían estos condicionantes, es

¹²Estas obligaciones varían según el tipo de actividad informal, pero comprenden: exigencia de existencia de registros contables, registro del establecimiento, afiliación laboral, buen uso del espacio público. En este sentido, muchas de estas exigencias son ajenas a la informalidad.

compensada con la distinción, identificación y posicionamiento que se logra desde la colectividad Roberts (1991).

Así, quien busca satisfacer determinada necesidad, al encontrarse frente a una cantidad relevante de oferentes dispuestos a satisfacerla, gasta menos en tiempo y dinero tratando de hacer que su demanda encaje con las características de la oferta existente. Este hecho es particularmente obvio en economías latinoamericanas, en las que la actividad, pese a prescindir de derechos de propiedad, no se percibe como ilícita, sino como legítima, y es un mecanismo que facilita y brinda los medios necesarios para la subsistencia de sus integrantes; de modo que en esta región geográfica el afloramiento de establecimientos informales es recurrente y culturalmente aceptable. Del otro lado, en economías anglosajonas, la cultura de informalidad existente, imposibilita que los costos de transacción sean contrarrestados desde la colectividad, debido a que la informalidad es sinónimo de actividad ilícita o al menos ilegítima¹³.

En consecuencia, la cultura de la población anglosajona y la percepción de esta hacia la informalidad, hace que sea mucho más probable que los individuos denuncien las actividades informales al percibir las como ilegales, en lugar de incursionar en ellas Roberts (1991). Bajo este esquema cultural, en el que la informalidad es percibida casi como ilegal, quienes optan por dar el paso a la informalidad, prescindiendo de los beneficios del reconocimiento de derechos de propiedad, pasan a pertenecer a un sector marginal (efímero en número), de modo que no les es posible desmontar (desde la colectividad) las implicaciones de la asimetría de información que recaen sobre sus hombros. Así, potenciales clientes no sabrán de la existencia del negocio y lo más importante, se estará segmentando el grupo de consumidores a uno mucho más reducido.

Por lo tanto, independientemente de la cultura de informalidad de las economías, el hecho de operar fuera de un esquema de reconocimiento de derechos de propiedad, es un factor que conlleva efectos directos para el sistema económico, pues incrementa los costos de transacción, al contribuir con la generación de información asimétrica; pero además al excluirse de este esquema, los informales dejan de ser objeto de la política pública ya que no es posible identificar sus necesidades, carencias y requerimientos, siendo este un problema de igual o mayor relevancia al de los costos de transacción.

Por otro lado, una tercera implicación de la ausencia de derechos de propiedad asociados a la informalidad, es el riesgo asociado a las transacciones comerciales, lo que se refleja en el aumento del precio de sus productos: En un esquema formal, en el que el consumidor sabe que puede demandar y exigir porque la ley lo ampara y lo cobija, si él no está conforme con la calidad o especificaciones del producto, sabe que puede devolverlo y sabe que esa devolución (dentro de condiciones y eventualidades determinadas) va a ser aceptada por el vendedor, no precisamente por su buena voluntad o porque este no quiera perder un cliente, sino porque todo un marco legal y un

¹³ La actitud de la clase trabajadora de Gran Bretaña durante el periodo de ajuste económico aplicado por Margaret Thatcher durante los años ochenta, ejemplifica este punto. Pese a que la tasa de desempleo alcanzó los dos dígitos, a que cayeron los salarios y existía una insatisfacción generalizada con las políticas aplicadas por el Estado, no surgió en el país una economía informal significativa. Por el contrario, quienes habían perdido su empleo formal de tiempo completo recurrieron al empleo legal de tiempo parcial o al auto-aprovisionamiento, pero no contemplaron la posibilidad de incursionar en negocios informales como una alternativa de subsistencia (Standing, 1989).

esquema de asignación de derechos lo ampara (De Soto, 1989). Así, el consumidor puede acudir a la ley del consumidor y hacer valer sus derechos. Sin embargo en la informalidad él no puede demandar o exigir: simplemente puede negociar. De este modo, en el caso de que el bien adquirido esté defectuoso o de que no cumpla las expectativas del consumidor, es muy probable que este tenga que incurrir en costos de negociación para ser adecuadamente compensado. Más aún en economías en las que la informalidad ha sido legitimada, aceptada y posicionada, es menos probable que el consumidor cuente con argumentos de retaliación para exigir lo que le corresponde. En este sentido, él se encuentra despojado de la institucionalidad a la que ha contribuido. Al saberlo de antemano, el potencial consumidor antes de hacer una transacción informal, incluirá en su análisis de costo-beneficio el riesgo de incurrir en una negociación no voluntaria para exigir lo que le corresponde. La incorporación de este riesgo en el precio del bien informal, implica una reducción en la disposición al pago del consumidor, en consecuencia la transacción informal se hace menos atractiva y de manera agregada, el volumen de transacciones en el sistema económico se reduce (Mendoza, 2005). Sin embargo, si se considera que la “formalidad” constituye un costo más dentro de la función de producción, el precio del bien informal aún resulta más barato que el del bien formal. En consecuencia, quienes lo consuman, aceptando el riesgo asociado a esta compra, serán quienes no puedan cubrir el precio del bien formal. Mientras que quienes puedan hacerlo, terminarán consumiendo un bien de idénticas características al bien informal a un precio mayor y no considerarán la posibilidad de hacer una “compra riesgosa” en la economía informal. En este sentido, la incorporación del riesgo asociado a la compra incrementa los costos de transacción y reduce el volumen de estas dentro de la informalidad. En consideración a las implicaciones aquí descritas, la informalidad constituye una nueva preocupación para el Estado y la política fiscal.

En Segundo lugar, la generación de externalidades negativas como producto de la existencia de la informalidad, hacen de esta otra razón para que el Estado la tome en consideración y que sea objeto de la política fiscal, pues dichas externalidades se traducen en un conjunto de costos para la sociedad que el sistema de precios del mercado no logra incorporar. Las principales externalidades negativas asociadas a la informalidad son:

- Saturación del espacio público
- Ventaja de poder de negociación ante derechos de propiedad no definidos.
- Desechos y residuos de producción
- Consumo de fuerza de trabajo y no compensación por el desgaste que es irre recuperable (la seguridad social serviría para compensarlo, pero aquí no existe)

La primera consideración que se debe tener en cuenta cuando se aborda la informalidad desde la perspectiva de las externalidades, es que su existencia en sí mismo implica una externalidad: Una de las externalidades presentes con mayor fuerza en la informalidad de Latinoamérica, consiste en la saturación del espacio público y el uso de suelo sin compensación, sobre todo en la modalidad de la venta ambulante: La presencia de la venta ambulante degrada el espacio público o lo anima. Si es absolutamente anárquica, crece exponencialmente, puede ser agresiva para los ciudadanos, pero si está bien organizada puede darle vida a la ciudad.

Lo que hay que tener en cuenta es una capacidad de negociación para que el Estado organice a los informales, al tiempo que garantice los derechos de los ciudadanos a caminar por las calles. Cuando hay mafias de comercio en las calles, la ciudad se degrada y es ahí donde se hace

necesario gestionar el espacio público. Este es el reto del Estado en las ciudades latinoamericanas Borja (2004).

Como lo señala Borja, la existencia del comercio informal y ambulante no implica desorden del espacio público, así como tampoco externalidades negativas. Es decir, puede desarrollarse en el contexto del orden público. Sin embargo, si depende del libre albedrío de quienes desempeñan la actividad informal, el proceso de ordenamiento puede ser más lento o inexistente, privilegiándose criterios como la mejor ubicación para captar clientes o la mejor exhibición del producto, lo que conlleva al mal uso del espacio público. La teoría económica indica que el problema tiene lugar cuando el espacio público es confundido con un bien público, en lugar de ser identificado como un bien común: Al estar propenso a saturación, la calidad percibida por los usuarios disminuye progresivamente una vez que su capacidad de carga óptima ha sido superada; de modo que el bien deja de ser no rival, a la vez que sigue siendo no excluyente.

Estas son precisamente las características que definen a un bien común¹⁴. En este sentido, cuando la informalidad dispone del espacio público como un bien público en lugar de hacerlo como un bien común, esto conllevará a la tragedia de los comunes. En este contexto, los informales enfrenan dos alternativas posibles: cuidar los recursos comunes o no cuidarlos. El orden de las preferencias para cada uno de los individuos es: a) Que los demás cuiden la propiedad común, pero él no (lo que conllevaría al mejor resultado posible; b) que todos cuiden (lo menos probable) c) que ninguno cuide (lo menos deseable) y d) que sólo él cuide la propiedad común y los demás no. La falla de mercado está en que la elección óptima de costo-beneficio para cada individuo está en actuar como el resto lo hace, lo que implica que cada uno elegirá no cuidar el recurso, pues ellos asumen que este bien es no rival y no excluyente y en consecuencia, están en el justo derecho de disponer de él. Como resultado, el recurso se sobre-utilizará y nadie podrá beneficiarse de un uso correcto del bien congestionado. Esta es la tragedia de los comunes y alude al destino inexorable al que parece estar condenado cualquier recurso o bien de propiedad compartida Borja (2004). Por ello, para que las actividades se desarrollen sin generar esta externalidad negativa (saturación sin compensación), es preciso que el Estado las regule. En consecuencia, el mal uso del espacio público es una problemática que recae sobre la función microeconómica del Estado y encuentra en esta una nueva razón para demandar la atención de los hacedores de política pública.

Quien genera una externalidad, en un escenario en el que los derechos de propiedad no están claramente definidos, cuenta con la ventaja del poder de negociación, porque no lo percibe como una infracción. En este sentido, la contaminación sonora es un caso recurrente que permite aclarar este punto. Tomando como ejemplo el afloramiento de centros de esparcimiento y diversión en espacios residenciales, se puede decir que ante la inexistencia de un ente regulador, los propietarios de dichos centros (bares y discotecas), no son conscientes de la externalidad negativa que generan (contaminación sonora), o si lo son, no contemplan reducirla, a menos de que enfrenten presiones para hacerlo. Aún en el caso de que estas presiones se consoliden, mediante el reclamo de los moradores, o de otras personas que comparten el mismo espacio público, los “contaminadores” cuentan con poder de asociación, porque tienen intereses, medios y fines comunes, mientras que los moradores, clientes y usuarios del espacio público en general, están más propensos a la desarticulación. Este contraste, les brinda a los “contaminadores” ventaja y poder de negociación.

¹⁴Un bien común se define como aquel que siendo no excluyente es rival.

En el esquema de producción formal, si se produce una infracción o externalidad negativa, la autoridad está en plena capacidad para sancionar aquella pena, porque ha identificado y reconocido al responsable, como resultado de la asignación de los derechos de propiedad, de obligaciones y de la definición de responsabilidades.

Lo mismo ocurre con la emisión de desechos y residuos de producción. Así, si por ejemplo una planta minera como residuo de su producción contamina el agua que río abajo una comunidad usa para su consumo, es posible iniciar un proceso de remediación de daños y compensación, porque se ha identificado al directo responsable y la institucionalidad lo cobija como igual al afectado, anulando el poder de negociación asimétrico para cualquiera de las partes. Sin embargo, en el caso de la economía informal, cuando se genera una externalidad negativa, la autoridad se enfrenta a un todo difuso, que desde la colectividad cuenta con mecanismos de negociación, haciendo menos efectiva la aplicación de acciones coercitivas.

Finalmente, una nueva externalidad recurrente en la informalidad laboral, radica en la no compensación por desgaste del trabajador. Los esquemas de contratación laboral en la informalidad se caracterizan por la “adquisición de fuerza laboral” en la modalidad tiempo parcial, por horas o por jornada de trabajo Stiglitz (2000). Bajo cualquiera de estas modalidades, el común denominador es la ausencia de la compensación por desgaste. El empleador que contrata los servicios de un trabajador bajo una relación de informalidad, evita usar y prescinde del sistema de seguridad social. En este sentido, el trabajador queda desprovisto de una justa y necesaria compensación durante sus años de menor productividad por todo el esfuerzo que realizó en sus años de mayor productividad. Estos esquemas de contratación, implícitos en la informalidad laboral, son una externalidad que no logra internalizarse en la remuneración percibida por el trabajador, pues esta únicamente constituye el reconocimiento parcial de la fuerza laboral que el empleador realmente absorbe o consume del empleado. Haciendo un símil con la teoría microeconómica de Stiglitz, él establece que el consumo de bienes, tales como frutas, electrodomésticos o textiles se hace a un precio que está siendo subvalorado. Así por ejemplo, una manzana que cuesta dos USD, no incorpora en este precio el total de litros de agua que fueron empleados para cultivarla, el desgaste de la tierra que perdió parte de sus nutrientes en este fruto, etc. Así mismo, cuando el trabajador informal vende su fuerza de trabajo recibe máximo un pago que compensa el precio inmediato de ese esfuerzo, en el que no se incorporan los costos en materia de salud y aseguramiento en los que en un futuro próximo el trabajador deberá incurrir. Por lo tanto, la informalidad debe ser abordada por el Estado, pues este debe contribuir a internalizar aquella externalidad.

Con respecto al tercer punto, la informalidad constituye una problemática de preocupación para el Estado, porque implica un problema de free rider: Los bienes públicos necesitan ser provistos por alguien: por el Estado o por el mercado. Como se ha dicho, si estos bienes son provistos desde el mercado, aquello conlleva a la inviabilidad del sistema de racionamiento, pues no se genera una cantidad de bienes públicos eficiente en el sentido de Pareto. En el caso de la defensa nacional por ejemplo, si esta fuera suministrada desde el mercado, este sería un servicio por el que la empresa privada debería cobrar. Sin embargo, como los ciudadanos saben que independientemente de que paguen o no, acabarán beneficiándose del servicio, no tendrían ningún incentivo para pagar voluntariamente. Precisamente, esta imposibilidad hace que sea necesario obligar a los individuos a financiar la provisión de bienes y servicios públicos, mediante mecanismos de retaliación, para lo que

el Estado es necesario. En este sentido, la renuncia de los individuos a contribuir voluntariamente a la financiación de los bienes públicos, da origen al denominado problema del polizón.

En consecuencia, la informalidad puede ser entendida como una alternativa que obedece a una decisión voluntaria detrás de la racionalidad costo-beneficio. Los informales al decidir renunciar o no pertenecer al esquema de producción formal, son conscientes de que seguirán disfrutando de la provisión de bienes y servicios públicos puros, pero sin costo alguno como contrapartida. Por ello, resulta un buen negocio desempeñar sus actividades dentro del esquema informal.

Como contrapartida a esta práctica, el sector formal pierde su tamaño, debido a que nuevos emprendimientos se llevarán a cabo desde la informalidad y los ya existentes al sumarse a esta lógica terminarán por reducir al sector formal por partida doble. Así, mientras que por un lado un individuo decide pasar a la informalidad, por otro, el conjunto de individuos que siguen conformando la formalidad asumen el costo de su ausencia, pues la financiación de la provisión de bienes y servicios puros no puede interrumpirse. Ahora la diferencia es que esta debe ser cubierta por un número menor de contribuyentes, de modo que el costo de provisión aumenta para cada contribuyente, lo que a su vez actúa como un nuevo incentivo para dejar de pertenecer a la formalidad. Si se contrasta el hecho de que la provisión de bienes y servicios públicos es una necesidad creciente, con el hecho de que cada vez es financiada por un número menor de contribuyentes, simplemente se encuentra que el sistema se debilita y pierde eficiencia, enrumbándose a su precarización.

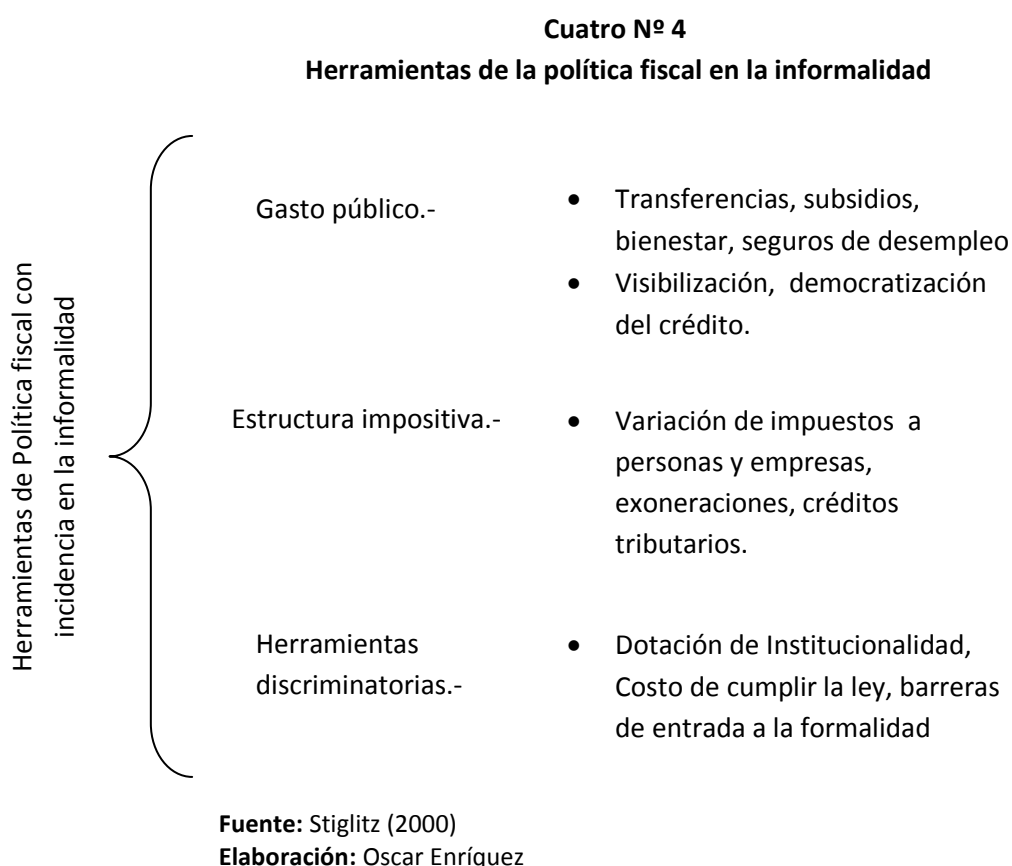
En síntesis, para hacer que el Estado desempeñe con prolijidad tanto sus funciones, y la política pública no pierda poder de penetración, se requiere necesariamente poder monitorear y obligar a los agentes a hacer cosas que, bajo libertad absoluta ellos no harían, todo esto, dentro del estricto respeto a las libertades individuales. En este sentido, la informalidad implica una limitación para el Estado, pues por la falta de cumplimiento de las normas legales, se entorpece su labor y se encamina al sistema a ser ineficiente en el sentido de Pareto (el bienestar adicional de unos individuos es producto del detrimento del de muchos otros), pues los individuos podrían estar mejor, de no existir las externalidades, el problema del polizón, el incremento de los costos de transacción y las implicaciones negativas derivadas de un esquema de derechos de propiedad no definidos asociados a la informalidad.

Finalmente, la informalidad resulta una preocupación central para todo Estado, debido a que conlleva importantes beneficios económicos: En periodos de bajo o nulo crecimiento económico e incluso en crisis, la economía informal actúa como un colchón de respaldo para absorber gran parte de la PEA, de hecho lo hace todo el tiempo, pero en estas circunstancias resulta especialmente notable. De lo contrario, si se prescindiera de la informalidad, la PEA que esta absorbe sin duda pasaría a engrosar las filas del desempleo. Por otro lado, el segundo beneficio macroeconómico derivado de la informalidad en economías en vías de desarrollo radica en que la informalidad conlleva a mantener estable el nivel de precios de la economía. El gran stock de bienes sustitutos y sustitutos perfectos que la informalidad ofrece frente a los bienes formales, determina que el nivel de precios del sector formal esté directa o indirectamente en función del nivel de precios de los de la informalidad, y por ello, crecen a una tasa menor de la que crecerían si se prescindiera de la informalidad. Este efecto se extiende incluso al mercado laboral: si se asume el salario como el precio de la fuerza de trabajo, la informalidad contribuye a mantener bajo el nivel de salarios en la economía. Esto sin duda demanda de la atención del Estado; por lo tanto, la informalidad, tiene

responsabilidad directa en el nivel de crecimiento agregado de la economía, por ello merece políticas y medidas específicas, es decir, demanda netamente de la atención del Estado.

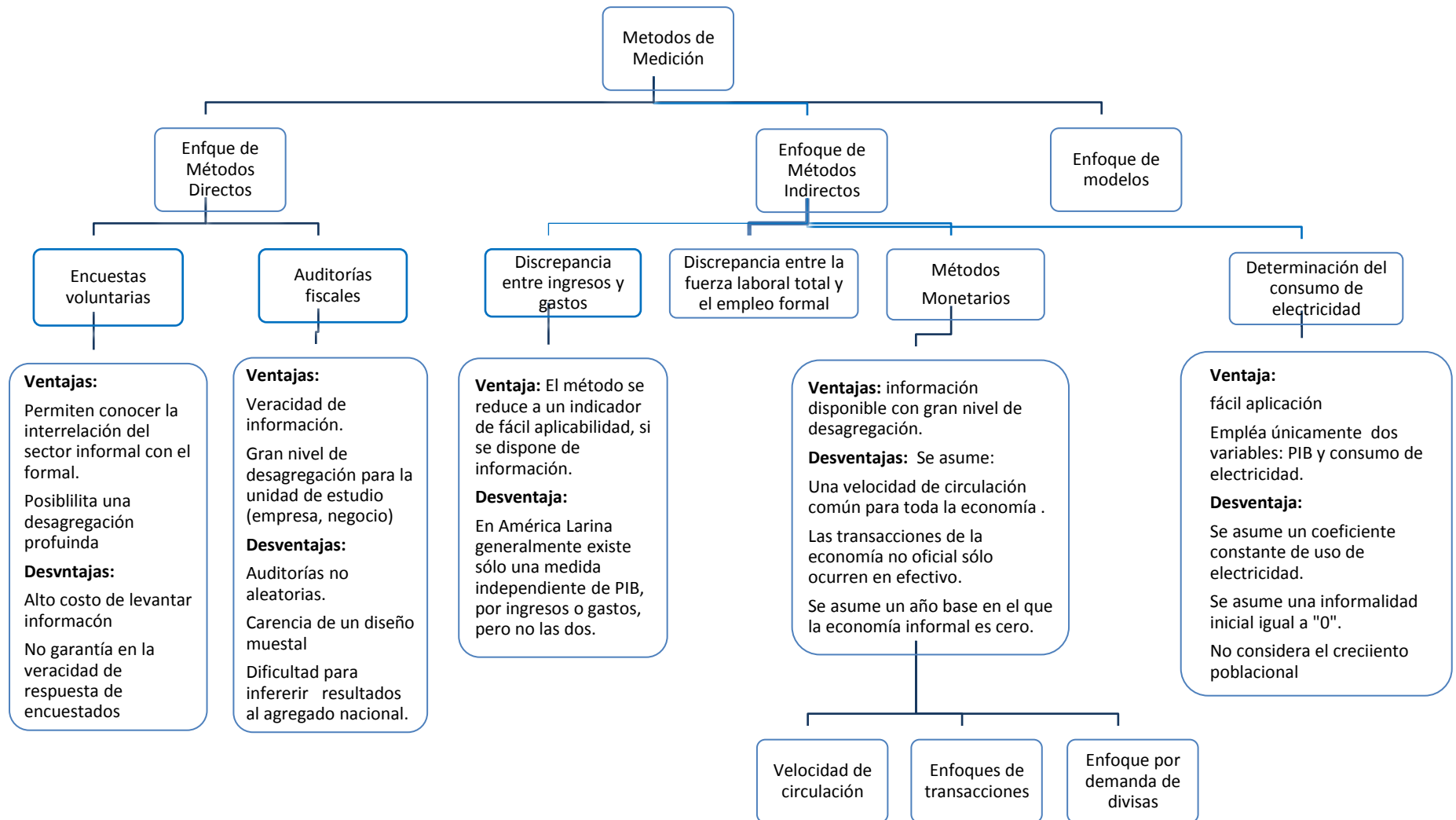
La política fiscal dentro del rol del Estado

Para que el Estado cumpla con dichas funciones cuenta con un brazo importante, este es la política fiscal, cuyo principio y fundamento está ligado a la ejecución de las funciones que definen el rol del Estado. Esto a su vez, se traduce en garantía de crecimiento, redistribución y estabilidad económica (Stiglitz, 2000): Si se considera que la política fiscal se define como el conjunto de medidas que se toma en cuanto al manejo del presupuesto del gobierno y de la estructura impositiva del Estado (Stiglitz, 2000), su campo de acción recae y afecta directamente la función microeconómica y macroeconómica de este. De manera indirecta, la política fiscal tiene incidencia en la función institucional del Estado, cuando es discrecional e involucra cambios en la legislación. En este contexto, la política fiscal para afectar a la informalidad cuenta con las siguientes herramientas (ver cuadro 4):



Estas herramientas que nacen desde la política fiscal tienen directa incidencia en la informalidad. Por ello, las recomendaciones que se harán, partirán de las consideraciones teóricas aquí presentadas. Es decir, se harán teniendo en consideración que la administración del presupuesto por un lado, y el control de la estructura impositiva por otro, permiten directamente afectar el sistema de precios, y mediante aquello, el de incentivos de los individuos, cambiar sus patrones de consumo, proveer bienes y servicios públicos puros que el mercado no puede proveer, internalizar externalidades, así como afectar las variables macro que atañan el comportamiento de la economía e inciden en la población informal.

Cuadro Nº 5
Métodos de medición de la informalidad



Fuente: Portes (2004)

Elaboración: Oscar Enríquez

Medición de la informalidad

Cuando uno se enfrenta al fenómeno de la informalidad, se encuentra con que esta es una problemática heterogénea y diversa, por lo tanto es preciso determinar qué es lo que se quiere saber de él, con el objetivo de delimitar el objeto de estudio. Dicha heterogeneidad constituye la manifestación de múltiples fenómenos sociales y económicos que son difíciles de recoger para la estimación de la informalidad como un sector económico. No es posible entonces, comprender a la informalidad como un todo constante y homogéneo, estilizado y estandarizado, sino como un fenómeno que difiere según el caso de estudio, que describe un mosaico de realidades diversas, con alto y a la vez casi nulo grado de relación entre sí (Portes, 2004). Sin embargo, respetando esta característica (heterogeneidad) que es intrínseca a la informalidad, se han desarrollado métodos de medición que permiten abordarla desde diferentes ángulos para estimar su tamaño.

Enfoques de medición directa:

Los métodos directos emplean información primaria para su construcción. Puntualmente, este tipo de métodos utilizan como instrumento principal ya sea datos de encuestas voluntarias o resultados de auditorías fiscales con el objetivo de estimar la actividad económica total, desagregando sus componentes oficial y no oficial. Por una parte, los métodos de medición directa que emplean encuestas voluntarias, solicitan que los encuestados declaren sus ingresos, estatus laboral, condición de cobertura social, así como sus impresiones sobre el nivel de cumplimiento del pago de impuestos en su respectiva actividad.

Las críticas más relevantes a este método giran en torno su sensibilidad ante la manera en la que el encuestador realiza sus preguntas, por un lado, y a la veracidad de las respuestas de los encuestados por otro; el éxito del método depende de que estos dos aspectos se lleven a cabo de forma prolija. Sin embargo, el diseño de este tipo de instrumentos no puede garantizar totalmente el éxito de su ejecución.

Por otro lado, las mediciones basadas en auditorías fiscales, dimensionan el tamaño de la economía informal como la diferencia entre los ingresos declarados y los ingresos efectivamente encontrados una vez auditados. El principal problema asociado a esta metodología es que en el momento de inferir los resultados a la economía nacional, estos pueden no ser representativos, pues las auditorías no son aleatorias ni han partido de un adecuado análisis muestral. Es preciso tener en cuenta que este tipo de auditorías no constituyen un instrumento ideado para agregación de sus resultados, sino únicamente para el análisis de la unidad de estudio (empresa, compañía, local, etc.).

Pese a las limitaciones propias de cada instrumento dentro de este tipo de métodos de medición, cabe destacar que su ventaja radica en que, una vez superadas sus limitaciones particulares, estos permiten analizar a la economía informal, con gran nivel de desagregación y detalle; siendo posible lograr una clara caracterización y dimensión del fenómeno informal.

Enfoques de medición indirecta:

Se dice que este tipo de métodos emplean instrumentos macroeconómicos, pues trabajan con variables agregadas, en combinación de supuestos teóricos que apuntan a generar estimaciones valederas de la actividad económica informal. En consecuencia, al emplear información agregada y

de carácter secundario, no son tan costosos en términos monetarios como los métodos directos. Los principales métodos que se destacan dentro del enfoque de medición indirecta son:

- Discrepancia entre ingresos y gastos.
- Método del consumo de electricidad.
- Método de demanda del circulante.

Discrepancia entre ingresos y gastos. Este método consiste en atribuir al sector informal la discrepancia entre el ingreso y gasto agregados, obtenidos de las cuentas nacionales de cada país. Para la correcta aplicación de este método, es necesario que las medidas del PIB, tanto por el lado de ingresos, como por el lado de gastos sean obtenidas de manera independiente. Por su parte el PIB por el lado del ingreso contempla las siguientes variables explicativas:

$$W, \pi, r, l;$$

$$W + \pi + r + l = PIB$$

Donde:

$W = \text{salarios}$

$\pi = \text{Ganancia por utilización del capital fijo.}$

$r = \text{Intereses procedentes de la utilización de los recursos financieros}$

$l = \text{Renta generada de tierra.}$

Sin embargo, debido a que el valor de la producción se mide de acuerdo al precio de los bienes en el mercado, es necesario incluir otros factores que incide en el precio de la producción. Dichos elementos son: impuestos directos, subsidios y depreciaciones.

$$R_w + R_\pi + R_r + \beta + \alpha + (I - S) = PIB$$

Donde:

$R_w = \text{Salarios procedentes del trabajo}$

$R_\pi = \text{Renta proveniente del capital}$

$R_r = \text{Intereses financieros}$

$\beta = \text{Beneficios}$

$\alpha = \text{Amortizaciones}$

$$(I - S) = \text{impuestos indirectos menos subsidios.}$$

Por otro lado, el PIB por el método del gasto en teoría debe arrojar una estimación similar a la del lado del ingreso, pero empleando otras variables independientes. En este proceso se distinguen los siguientes tipos de variables:

Dostipos de gasto: deconsumo e inversión

Dostipos de consumo: consumo de los hogares y del gobierno

Dostipos de inversion: estatal y privada

En correspondencia a estas variables el PIB se define como:

$$PIB = C_{pr} + I_{pr} + G + (X - M)$$

Las dos estimaciones, realizadas de forma independiente, deberían ser las mismas, si las cuentas nacionales lograran registrar verdaderamente toda la actividad económica nacional. Como se dijo esta no es la realidad, pues existe un sector no registrado o también conocido como no oficial, que puede observarse al comparar la discrepancia en la medición del PIB entre estos dos métodos:

$$Informalidad = |PIB_y - PIB_g|$$

Donde:

PIB_y = Producto Interno Bruto por el lado del ingreso

PIB_g = Producto Interno Bruto por el lado del gasto.

Respecto a la aplicación práctica de esta metodología se puede decir que, debido a que en las cuentas nacionales de los países de América Latina, generalmente sólo se dispone de una medida del PIB, la aplicación de esta medida se ha limitado a economías con cuentas nacionales muy bien depuradas (Perry & Maloney, 2007).

Método del consumo de electricidad. Este método resulta de gran utilidad debido a su relativa facilidad de aplicación; pues simplemente establece que el consumo de electricidad es el mejor indicador de la actividad económica en su conjunto, tanto de la actividad oficial como de la no oficial), en vista de que se ha comprobado, a través de diversos estudios empíricos, que la elasticidad consumo de energía eléctrica/PIB es cercana o igual a uno Perry & Maloney (2007). Partiendo de este principio, el método define la tasa de crecimiento de la economía informal como la diferencia entre el crecimiento del PIB oficial y el crecimiento de la tasa de consumo de electricidad. Para poder estimar la evolución del índice del PIB global, se asume de preferencia que el año base es igual a 100. Entonces, a partir de las tasas de crecimiento en el consumo de energía eléctrica se construye sucesivamente la serie para dicho índice, utilizando la siguiente expresión:

$$PIB_{global} = \left(1 + \frac{Et}{100}\right) * (Yt - 1)$$

Donde:

Et = Tasa de crecimiento del consumo de energía eléctrica en el periodo t

Yt - 1 = índice del periodo anterior.

Del resultado de este cálculo se obtendrá el PIB global, que deberá ser contrastado con el PIB oficial obtenido de los datos de las cuentas nacionales (por cualquier método). La brecha entre el PIB global y el PIB oficial corresponde a la estimación de la economía no oficial. Finalmente, este resultado se

expresa en función del PIB oficial y se puede dimensionar el tamaño de la economía informal en términos relativos a la producción total de la economía.

La crítica que constantemente ha recibido este método se debe al supuesto de que hay un coeficiente constante de uso de electricidad por unidad de PIB. En este sentido, el indicador no considera el progreso tecnológico, es decir no incorpora la reducción de consumo de electricidad por unidad de producción a lo largo del tiempo. Además, necesita asumir un año base, en el que el tamaño de la economía informal se establece como “cero” o insignificante, lo que es inconsistente con la historia de las economías de América Latina, pues estos son países que nacieron siendo informales, de modo que la informalidad nunca fue residual Perry & Maloney (2007). Por último, no se considera el crecimiento de la población, es decir, no se considera la incorporación a lo largo del tiempo de nuevos hogares a la red eléctrica, lo que hace que las estimaciones arrojadas estén sesgadas por aquello que ha dejado de tomarse en cuenta y que de ningún modo es residual o insignificante para los fines pertinentes.

Método de demanda del circulante. El método parte de la idea central de que tanto en la economía formal, como en la informal existe demanda por circulante. Debido a que se conoce el total de dinero inyectado en la economía y a que la demanda de circulante por parte de agentes formales está claramente registrada en el sistema financiero, es posible determinar la demanda de circulante de la economía informal, como el remanente entre la cantidad de dinero total de dinero existente y la demanda del sector formal. A partir de ello, y empleado a la velocidad de circulación del dinero, como insumo, se puede estimar el tamaño de la economía informal. Este método comparte algunas de las críticas del modelo de informalidad por consumo de electricidad:

Primero.- Asume una velocidad común de circulación de la moneda, entre la economía oficial y no oficial. Sin embargo, se conoce que la economía no oficial o informal hace menos uso del M2, entonces su demanda por circulante líquido, en proporción al total de dinero por ellos demandada, debería ser mayor a la de la economía oficial. Esta es una primera debilidad del modelo, pues distingue estas dos poblaciones, pero homogeniza una característica de suma importancia para ambos (velocidad de circulación del dinero).

Segundo.- Se asume que las transacciones de la economía informal sólo ocurren en efectivo, lo que tiene importantes implicaciones: La informalidad no es un problema sólo de pequeñas empresas o de vendedores ambulantes, también está presente en empresas grandes que emplean medios o prácticas informales, como no mantener registros contables o no afiliar a sus empleados a la seguridad social. Este tipo de empresas por su tamaño ejercen transacciones que no son únicamente en efectivo, haciendo uso del M2 también. En consecuencia, este modelo no recoge a este tipo de agentes informales, los mismos que son relevantes y juegan un rol importante en la informalidad de las economías.

Tercero.- También se asume un año base en el que el tamaño de la economía informal es cero o insignificante, y como se dijo, esta es una realidad que no empata con las economías de América Latina; y es este cuestionamiento el que con mayor fuerza desmedra los resultados arrojados tanto por el método de la demanda del circulante como por el de consumo de electricidad, pues las estimaciones de los modelos difieren ampliamente e incluso pueden ajustarse arbitrariamente, dependiendo del supuesto año base (en el que la informalidad es cero o insignificante) que se establezca.

Enfoque modelístico. Los modelos más usados son los modelos MIMIC. Este tipo de modelos constituyen una técnica estadística que prueban y estiman relaciones causales a partir de datos estadísticos y asunciones cualitativas sobre causalidad Maloney (2004). Es decir, los modelos MIMIC (Multiple Indicators- Multiple Causes) emplean variables causales, y variables de efecto, para estimar aquella variable que no se puede observar, conocida como variable latente. Para el caso puntual de la informalidad, estos modelos plantean que la magnitud de la economía no oficial puede ser modelada al tomarla como una variable o índice latente. Mientras esta variable no es observable, sus causas (nivel de desempleo, presión fiscal, costos laborales, índice de apertura, por ejemplo) y efectos (tales como un aumento en la demanda por dinero o nivel de recaudación fiscal) se pueden observar directamente (Perry & Maloney, 2007). La relación entre ambas variables observables se determina a través de una modelización que determina su interacción. Es el nivel de interacción de las variables observables, lo que determinará la estimación de la variable no observable (informalidad). Así, a partir de un conjunto de causas y efectos observables, medibles y cuantificables, se puede estimar aquello que no se puede ver: la dimensión de la economía informal.

El enfoque modelístico se ha criticado, debido a que la selección de variables causales obedece a las necesidades de quien aplique el modelo y no existe un sólido respaldo teórico para explicar porqué entran ciertas variables y por qué no se incluyen otras. En otras palabras, es el criterio de selección relativamente ateorico de los factores causales y de los efectos de la informalidad, al asumirlos como propios y exclusivos de ésta, lo que ha expuesto a muchas críticas a estos modelos. Por ello, los resultados arrojados por estos métodos “corren el riesgo de ser la medida de una aglomeración de tamaño conocido, pero de contenido poco claro” (Perry & Maloney, 2007).

Primer Capítulo

Caracterización y Dimensión de la Informalidad en el Ecuador

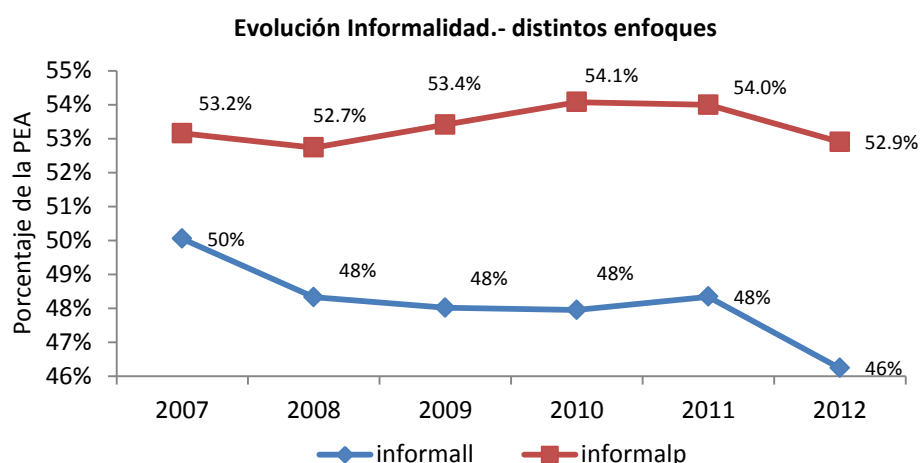
Este capítulo pretende describir el estado situacional de la informalidad, a la vez que se analiza su evolución durante el periodo 2007-2012 de manera transversal; para ello se han propuesto tres secciones. En la primera sección se dimensiona y caracteriza a la informalidad en su diversidad de formas y expresiones, se define sus elementos determinantes y se identifica a la población que la integra. En la segunda sección, una vez que se ha caracterizado la informalidad en el país, se aborda el fenómeno de estudio desde el lado de la demanda, para determinar las condiciones laborales en las que éste grupo poblacional se emplea; robusteciendo así el análisis situacional. En la tercera sección, se conjugan los resultados encontrados y se presentan las implicaciones que estos tienen para el mercado laboral y la economía en general, en términos de distribución del ingreso y niveles de pobreza, esto último, con la finalidad de aportar con un elemento adicional a la estimación del costo de oportunidad que supone la existencia de la informalidad. Finalmente, se incluye un apartado que sintetiza las principales decisiones de política que han incidido en los niveles de informalidad encontrados para el periodo de referencia.

Caracterización de la informalidad

Para el desarrollo de la investigación se partirá del enfoque legalista, debido a que el enfoque productivista presupone que la informalidad está necesariamente asociada a la precariedad, obsolescencia y al emprendimiento de pequeña escala. Es decir, ¿Bajo este enfoque no existe informalidad en las grandes firmas?, ¿Qué sucede con las pequeñas firmas, con el asociativismo y con aquella economía popular y solidaria en la que se ejercen y demandan plenamente derechos laborales, acaso son informales únicamente por el hecho de ser pequeñas? Por otro lado, ¿Qué sucede con las firmas grandes que esconden profundas relaciones informales en su nómina de empleados? ¿Son formales únicamente por el hecho de estar registradas y contar con registros contables? Cuestionamientos de este tipo han conllevado a que el enfoque productivo sea descartado y a que la directriz que marque la investigación en lo adelante sea la informalidad legalista.

La informalidad en el país absorbe al 53% de la PEA según el enfoque productivista (informalp) y al 46% de ésta según el enfoque legalista (informall) (ver gráfico 1). Independientemente del enfoque con el que se la analice, ésta ha caído durante los últimos cinco años de gobierno.

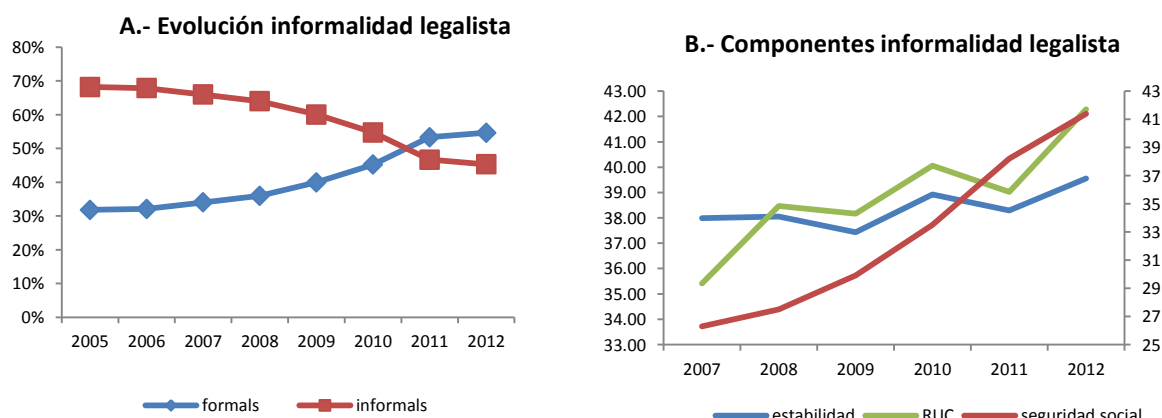
Gráfico N°1 Evolución de la Informalidad



Fuente: INEC-ENEMDU **Elaboración:** Oscar Enríquez

Por un lado, la caída en la evolución de la informalidad productivista, encuentra su explicación en la creciente aceptación de la población a mecanismos de formalización, en este caso en particular, al RUC. Desde 2007 la PEA que labora en establecimientos que cuentan con RUC, ha crecido en un 29%, registrando una tasa de variación anual de 19%. Por otro lado, la informalidad legalista ha caído en 4 puntos desde 2007. Puntualmente, las causas de este desempeño son evidentes al analizar la evolución histórica de los componentes de la informalidad: seguridad social y estabilidad¹⁵. Por una parte, la afiliación a la seguridad social creció 57%, registrando una variación anual promedio de 11%, mientras que la estabilidad laboral de la PEA incrementó dos puntos y para 2012 alcanzó al 40% de esta.

Gráfico N°2 Evolución de la informalidad legalista y sus componentes



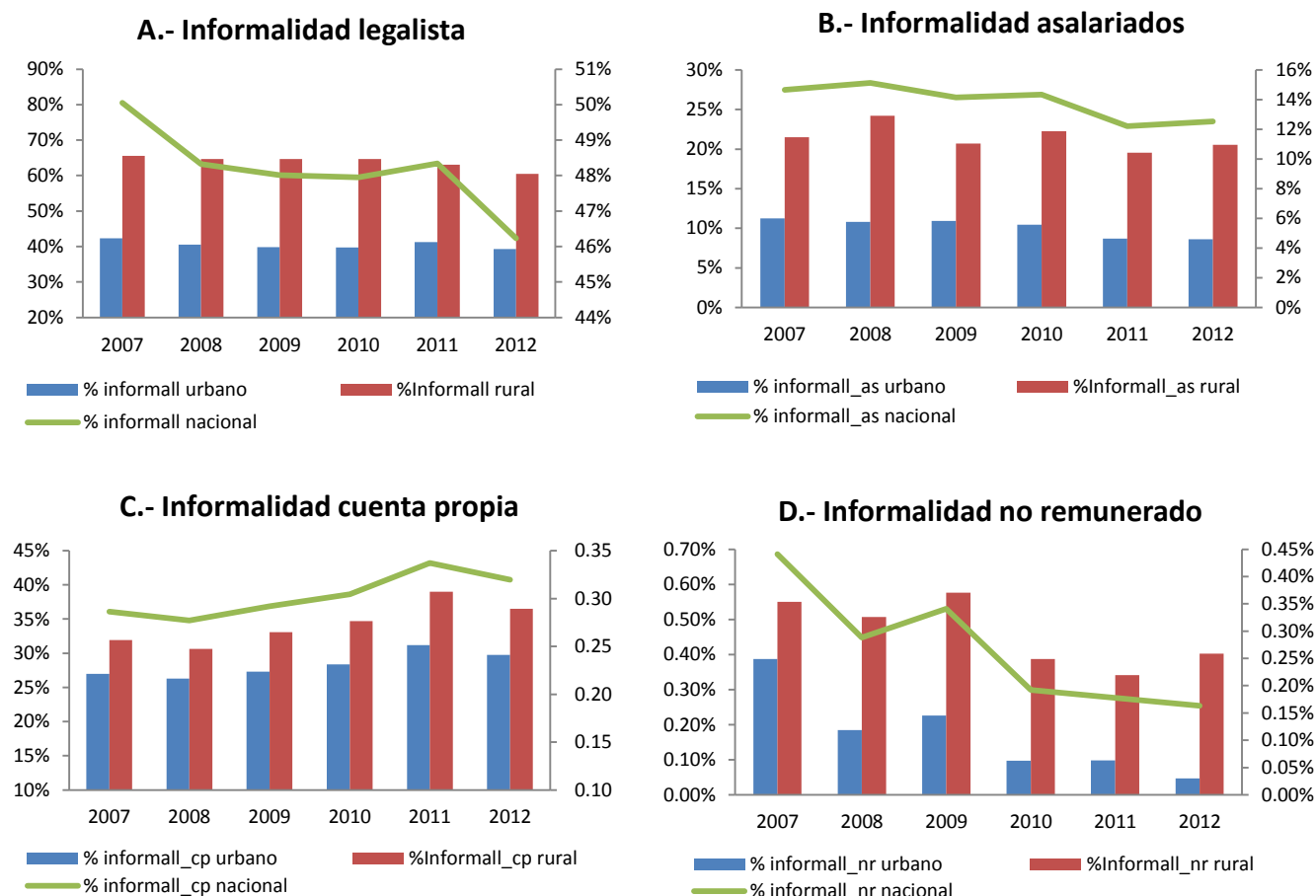
Fuente: INEC-ENEMDU **Elaboración:** Oscar Enríquez

Pese a que es alentador el desempeño de la informalidad hasta aquí presentado, este es un acercamiento que esconde profundas inequidades y difumina brechas importantes. Al ampliar el zoom haciendo una desagregación geográfica, lo primero que se encuentra es que en la informalidad rural es, en promedio, 50% mayor a la informalidad urbana durante todos los años de observación,

¹⁵Se considera que un trabajador cuenta con estabilidad laboral si posee un contrato laboral bajo la modalidad de nombramiento, temporal o permanente. Por lo tanto si trabaja por horas, obra, destajo o jornal se asume que no cuenta con estabilidad laboral.

en una relación que se mantiene constante e inalterable. Este diagnóstico está presente, con distintos matices, para las diferentes categorías de informalidad. Así por ejemplo, la informalidad en asalariados (informal_as), también describe la misma brecha. En las zonas rurales, en promedio, ésta duplica a la informalidad de asalariados en zonas urbanas.

Gráfico N° 3 Desagregación de la informalidad legalista



Fuente: INEC-ENEMDU **Elaboración:** Oscar Enríquez

La informalidad en cuentapropistas (informall_cp), es igualmente superior en zonas rurales, pero la brecha no es tan amplia; en promedio, esta brecha únicamente es del 20%. Finalmente, la informalidad no remunerada, que tiene lugar principalmente en relaciones familiares es mucho mayor en zonas rurales, en las que incluso los niveles de informalidad pueden quintuplicarse en comparación a los de las zonas urbanas.

La estructura del mercado laboral informal, así como sus brechas se explican por las siguientes razones: En primer lugar, la informalidad cuentapropista, que es la categoría de informalidad más amplia, registra mayores niveles en zonas rurales, debido a que para que un trabajador pueda gozar de protección social y estar menos expuesto a una condición de vulnerabilidad en sus años de retiro, él debería acceder como alternativa a una afiliación voluntaria de seguridad social; lo que es poco probable cuando aproximadamente el 60% de este grupo cuentan con ingresos inferiores al salario básico. Por ello, opciones de cobertura tales como el seguro campesino son de suma importancia,

cuando no existen relaciones laborales formales y los individuos enfrentan un fuerte costo de oportunidad para afiliarse por su cuenta.

Una segunda alternativa, para que un cuentapropista no sea considerado informal, es que formalice su actividad comercial adquiriendo un RUC o ingresando al Régimen Impositivo Simplificado (RISE). Desafortunadamente, los costos de transacción asociados a ello aumentan en las zonas rurales y resultan relevantes al contrastarlos con los ingresos del 60% de este grupo poblacional. Por otro lado, este tipo de informalidad está legitimizado en las zonas rurales y es sinónimo del más puro emprendimiento. Por ello, los informales cuentapropistas, incluso han sido catalogados de “informales legales” (Gasparini y Tornaroli 2006), debido a la dificultad que los países de la región enfrentan para disminuir su número, más aun en zonas rurales.

La informalidad de asalariados, nuevamente se presenta con mucha más fuerza en zonas rurales, debido al poco espacio para relaciones laborales formales bajo dependencia. Por su condición, actividades tales como pesca, ganadería, agricultura y transporte se llevan a cabo bajo la modalidad de jornal, obra, destajo, o trabajo por horas. En consecuencia, existe poco margen de maniobra para que desde el mercado se implemente relaciones formales bajo dependencia. En las zonas urbanas por el contrario, la mayor presencia de establecimientos del sector privado, como público, incrementan el riesgo moral¹⁶ de tener una planta de empleados informal. Por tanto en las zonas rurales, la ausencia de poder de retaliación por parte del Estado, al conjugarse con una lógica de flexibilización determinan los resultados descritos.

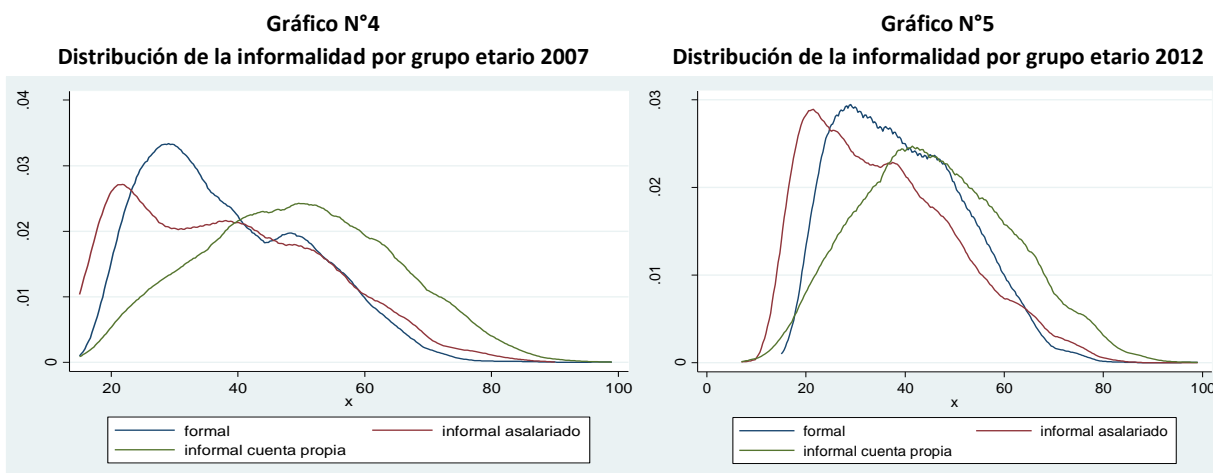
Finalmente, pese a que la participación de la informalidad no remunerada es menor en comparación a las otras dos categorías de informalidad, pues no supera el 6%, las brechas urbano-rurales para este tipo de informalidad son las más altas, debido a que el carácter precario e incipiente de ciertas actividades productivas rurales, demandan de la participación de familiares, sobre todo de menores de edad, para llevarse a cabo. Así mismo, en las zonas rurales el trabajo infantil está legitimado y actividades tales como agricultura, ganadería o pesca por ejemplo, emplean el 60% de niños trabajadores del país.

Como puede verse, la informalidad debido a sus dimensiones es relevante y constituye una amplia alternativa de ocupación para la población. De ninguna manera es una alternativa homogénea, sino que se presenta en una multiplicidad de formas, matices e incluso contrastes y que, además absorbe de forma diferenciada y extensa a una PEA que se ve en la necesidad de acogerse a esta modalidad de empleo. Precisamente, para dilucidar aquel todo difuso, del que hasta aquí se ha determinado su dimensión, en la siguiente sección se intenta descubrir quienes son los informales y qué características vinculan a la población empleada bajo este esquema laboral; para en lo posterior, una vez identificado el grupo objetivo, determinar las condiciones laborales en las que se encuentran inmersos.

Como se dijo, la absorción de la PEA por parte de la economía informal es diferenciada, extensa y difusa. Sin embargo, dos criterios: edad y nivel de educación contribuyen en buena parte a sintetizar esta absorción, permitiendo caracterizar a la población inmersa. Intuitivamente, la informalidad parecería estar negativamente relacionada con la edad. Es decir, si la juventud se considera un

¹⁶El poder del Estado al estar centralizado y tener sus instituciones en lugares urbanos, le facilita el control de estas zonas. Ello le resta margen al libre desarrollo de la informalidad. En las zonas rurales no existe tal centralismo, y el poder de penetración del Estado es menor. (Sabia , 2013)

sinónimo de vulnerabilidad, es obvio pensar que los jóvenes están más expuestos a ser informales. Sin embargo, no siempre es así. En este sentido, resulta útil observar las siguientes distribuciones:



Fuente: INEC-ENEMDU Elaboración: Oscar Enríquez

Fuente: INEC-ENEMDU Elaboración: Oscar Enríquez

Las distribuciones indican que la edad no está negativamente relacionada con la informalidad, sino más bien que ésta se distribuye a lo largo de los distintos segmentos de la PEA, y que en realidad, las diferentes categorías de informalidad son las que absorben a segmentos específicos de la PEA. Así, la informalidad cuentapropista y la informalidad asalariada están negativamente relacionadas. Es decir, un trabajador aumenta sus posibilidades de ser informal cuenta propia conforme avanza su edad, mientras que existe gran posibilidad de que éste sea informal asalariado durante los primeros años de su vida económicamente productiva (ver gráficos 4 y 5). Puntualmente, el 27% de la PEA empleada bajo relación de dependencia informal (asalariados) tiene apenas 22 años¹⁷; mientras que el 25% de la PEA cuentapropista informal tiene una edad que bordea los 55 años.

En esta misma línea, los jóvenes entre 15 y 20 años son mayoritariamente desempleados. Aproximadamente el 45% de jóvenes con edad menor a 20 años está desempleado; mientras que el 25% de esta población es informal asalariado. Es este un primer argumento para sustentar que la informalidad es una puerta de entrada a la ocupación en los segmentos más jóvenes de la población, así como una alternativa al desempleo. Para el grupo comprendido entre 20 y 25 años de edad, la formalidad gana terreno, mientras que el desempleo disminuye en gran medida, al igual que la informalidad. Así, el 30% de jóvenes con 25 años están formalmente empleados, mientras que otro 25% es informal asalariado y un 20% aún permanece en el desempleo como informal asalariado¹⁸.

Para el grupo poblacional comprendido entre 30 y 40 años, existe alta empleabilidad en el sector formal¹⁹ bajo relación de dependencia, o al menos durante esta época del ciclo de vida, la empleabilidad en el sector formal domina a otras modalidades de ocupación. Sin embargo, la informalidad en asalariados también está presente en niveles inferiores al 20% de individuos.

¹⁷ Este es el grupo de edad más amplio en la informalidad asalariada.

¹⁸ Este es el grupo de edad más amplio en la informalidad cuentapropista.

¹⁹ El 27% de la población comprendida entre 30 y 40 años tiene un empleo formal.

A partir de los 40 años, la mayor parte de la población está empleada en actividades cuentapropistas, de carácter sobre todo informal. Hasta antes de esta etapa del ciclo de vida, la empleabilidad en actividades cuentapropistas formales dominaba a la empleabilidad en actividades del mismo tipo informales, pero el punto de inflexión en la población está precisamente alrededor de los 40 años, momento en el que a partir de entonces, la informalidad cuentapropista supera a la formalidad cuentapropista, a la vez que la PEA retirada (inactivos) se incrementa progresivamente.

En un análisis histórico, se observa que la informalidad asalariada presente en jóvenes de 15 a 20 años, se ha mantenido sin mayores alteraciones. Es decir, la informalidad continúa siendo la alternativa número uno al desempleo para este segmento de la población. Por otro lado, la formalidad asalariada durante los últimos años ha sido la modalidad de empleo predilecta para la población comprendida entre 22 y 40 años. Esta modalidad de empleo, como puede verse, comprende a un segmento muy amplio de la población, por lo que es deseable que su absorción de la PEA se incremente. Precisamente esto ha ocurrido, durante este tiempo, el margen que ha ganado la formalidad asalariada en este grupo etario es evidente, cubriendo en 2012 al 34% de la población de este segmento, o lo que es lo mismo, registrando un incremento del 13% en comparación a 2007.

Continuado con la desagregación, para la población comprendida entre 40 y 60 años se observa un detrimento en los niveles de formalidad del mercado laboral. Para esta población, durante el periodo 2007-2012, el cuenta-propismo como modalidad de empleo ha predominado por sobre otras alternativas. Sin embargo, su evolución no ha sido saludable, pues la informalidad cuentapropista progresivamente ha ganado terreno. En 2007 mientras el 15% de la población de 60 años trabajaba bajo un esquema de informalidad cuentapropista, en 2012 esta modalidad de empleo para el mismo grupo etario se incrementó en un 27%. En consecuencia ahora uno de cada cuatro individuos que tienen esta edad, se encuentran desprotegidos, sin seguridad social y sin un registro oficial que los haga visibles a la política pública.

Tres conclusiones importantes se derivan del apartado presentado: la primera de ella es que la informalidad y en particular la informalidad asalariada es la puerta de entrada a la ocupación en jóvenes que de no contar con esta opción permanecerían desempleados. La segunda es que el grupo etario comprendió entre 25 y 40 años es aquel que se emplea preferentemente bajo esquemas laborales formales, lo que sugiere que el factor etario para este grupo poblacional anula o contrarresta su vulnerabilidad a ser empleados informales. Y finalmente, la tercera conclusión es que la PEA durante sus últimos “años productivos” se emplea mayoritariamente en el cuenta-propismo. Al ser esta la modalidad de empleo predominante durante los últimos años de “vida económicamente productiva”, es muy importante que este grupo se emplee en esquemas laborales formales para no estar desprovisto de seguridad social durante sus años económicamente no productivos. Sin embargo esto no ocurre, y dentro de este grupo etario, la informalidad absorbe a la mayoría de la población (uno de cada cuatro individuos vs. uno de cada ocho absorbidos por la formalidad cuentapropista). En consecuencia, el número de individuos que gozarán de protección social cuando se retiren se limita, lo que debilita los esquemas de pensión contributiva y pone en riesgo a un importante y extenso grupo poblacional.

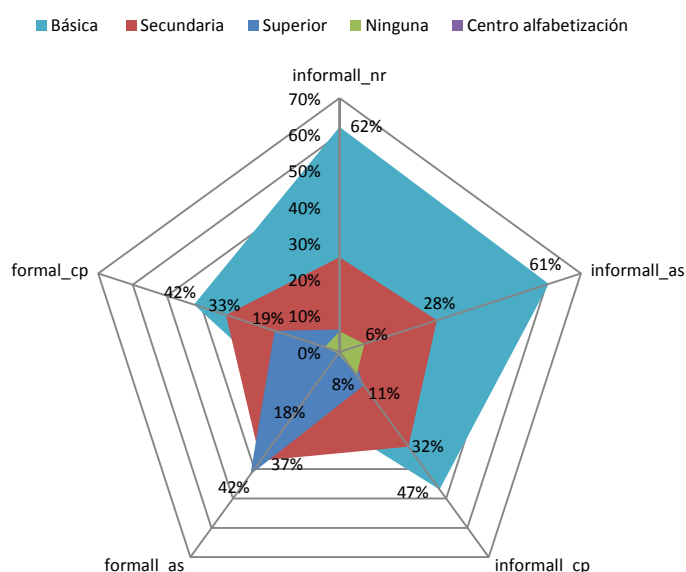
Informalidad según niveles de educación.

Al descomponer la informalidad según nivel de educación, el resultado que salta a la vista es que existe una relación negativa entre informalidad y nivel de educación (ver gráfico No. 6). Es decir,

quienes cuentan con menor educación son quienes preferente, pero no exclusivamente, son absorbidos por la informalidad. Puntualmente, para el 48% de los informales, su último nivel de educación aprobado fue el de instrucción básica. Por su lado, los informales no remunerados son el grupo poblacional que presenta menores niveles de educación: El 62% de ellos cuenta con educación básica como su último nivel alcanzado. Así mismo, apenas uno de cada cuatro informales no remunerados ha alcanzado educación secundaria, y tan solo el 6% cuenta con educación superior. Estas cifras son importantes evidencias que permiten sostener que la educación está estrechamente relacionada con la informalidad, y que para esta categoría en especial, la ausencia de educación incrementa la vulnerabilidad de la población a emplearse en condiciones laborales no adecuadas.

Gráfico N° 6

Informalidad y nivel educativo



Fuente: INEC-ENEMDU **Elaboración:** Oscar Enríquez

El caso es el mismo para los informales asalariados, en ellos predomina la educación básica, seguida por la educación secundaria como máximo nivel alcanzado. Para este grupo los niveles de educación superior son particularmente bajos, por lo que en 2012 apenas el 3% de los informales asalariados contaba con educación superior. En contraste a lo descrito, las brechas en educación para los informales cuenta-propistas no son tan drásticas, pues para este grupo se registra una educación básica del 47%, educación secundaria del 32% y educación superior del 11%. Haciendo el análisis de vuelta, no necesariamente la existencia de un nivel de educación superior es garantía de formalidad. Únicamente el 59% de la población que cuenta con un título universitario está involucrada en un empleo informal, mientras que el 21% se emplea en esquemas informales. Para el mismo nivel de educación, solamente el 10% de la población universitaria es formal cuenta propia, y el 59% cuenta con un empleo formal asalariado.

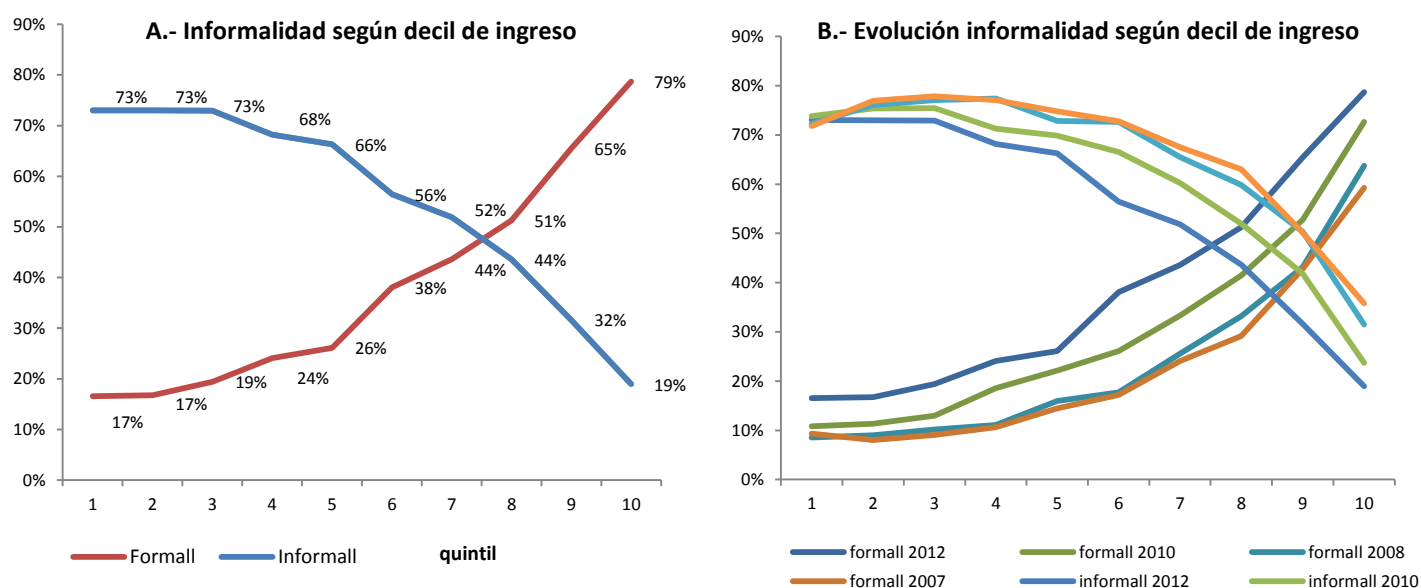
Las líneas anteriores nos dejan una importante conclusión: La informalidad en el país no está negativamente relacionada con el nivel de educación, pues existe un significativo grupo que cuenta con educación superior y se mantiene en la informalidad. Entonces, al ser el nivel educativo un indicativo de vulnerabilidad, es posible sostener que en Ecuador, si bien es cierto que la mayor parte

de la población ha sido expulsada a la informalidad al no contar con un nivel de educación adecuado que les permita mitigar este riesgo, existe un importante grupo²⁰ que ha optado por ser informal como producto de una decisión costo beneficio. Acercarse al fenómeno informal haciendo esta consideración, permite superar una actitud paternalista, con la que erróneamente se puede formular la política pública.

Informalidad y distribución del ingreso:

Gráfico N°7

Informalidad y sus categorías según nivel de ingreso



Fuente: INEC-ENEMDU Elaboración: Oscar Enríquez

Fuente: INEC-ENEMDU Elaboración: Oscar Enríquez

²⁰ Este importante grupo son informales cuentapropistas.

La informalidad según decil de ingreso, muestra que esta está negativamente relacionada con el nivel de riqueza de las personas. Es decir, los más pobres son prioritariamente informales, a la vez que la formalidad es una modalidad de empleo marginal para los primeros deciles. En 2012 tres de cada cuatro trabajadores del primer decil eran informales, mientras que tan solo uno de cada cinco trabajadores del decil diez lo era. Aun cuando este contraste parezca muy marcado, y sugiere que a más pobreza existe mayor informalidad, todavía resulta relevante la cantidad de personas del decil más rico que se emplean en la informalidad.

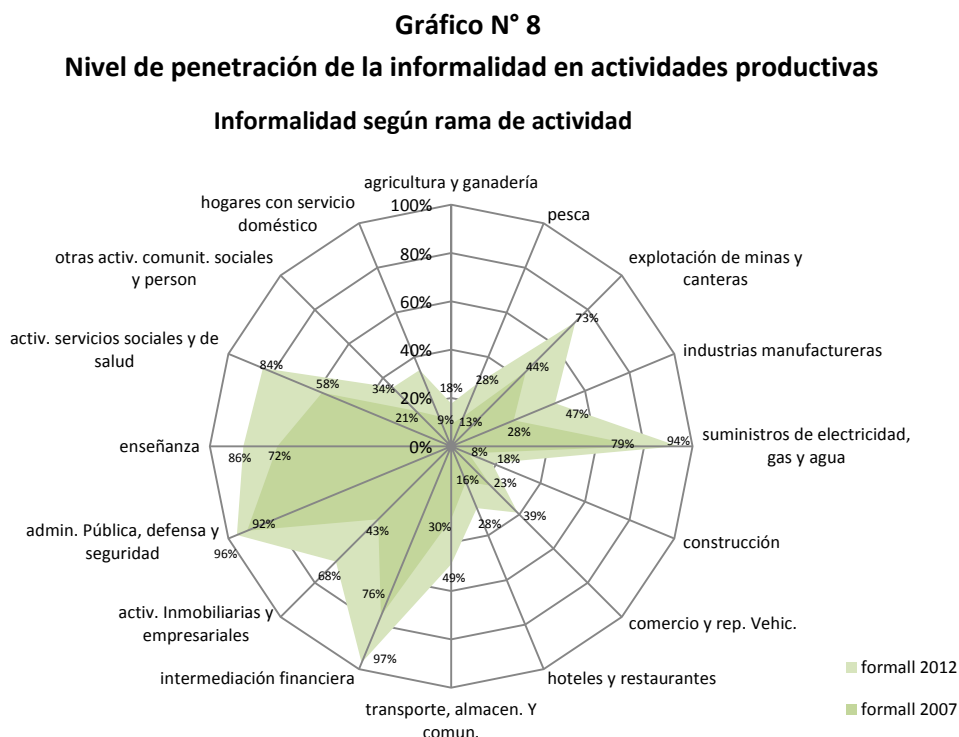
Por su lado, la formalidad asalariada presenta una marcada relación con el ingreso, siendo esta positiva (ver gráfico 7.C). Así mismo, la informalidad asalariada, se encuentra con mayor fuerza entre los quintiles cuatro y siete, es decir, quienes son informales asalariados, pertenecen primordialmente a la clase media del país. Sorpresivamente, tanto la formalidad como la informalidad cuentapropista disminuyen en los segmentos de población más ricos. Esto es evidencia de que dicha modalidad de empleo (cuenta-propismo) es descartada y sustituida por empleos formales en relación de dependencia, según se incrementa el ingreso de la población. Finalmente, la informalidad no remunerada está presente con mayor fuerza en los deciles más pobres, sin que su presencia se elimine del todo en los deciles superiores.

En una evolución histórica, el grado de formalidad en los distintos deciles de ingreso ha aumentado, y progresivamente la informalidad ha perdido terreno. Ejemplo de aquello son los deciles cinco, seis y siete, en los que la informalidad ha caído en promedio 10 puntos para cada decil. Estos deciles son en los que en mayor medida la informalidad ha perdido terreno; es decir, desde esta perspectiva, el logro más notorio de la política pública es haber disminuido la informalidad en la clase media. Sin embargo, para los deciles más pobres, la formalidad únicamente ha incrementado en promedio en 4 puntos, mientras que los niveles de informalidad, tanto para el quintil uno y dos no han variado (ver gráfico 7.B). Por ello, los mecanismos de formalización aún necesitan penetrar en los sectores más pobres, pues estos son los que describen los menores logros y como se dijo, aquellos son los que mayores niveles de informalidad presentan Gasparini & Tornarolli (2010).

Las desagregaciones aquí presentadas no deben leerse por separado, es necesario que los criterios de geografía, edad, educación y nivel de ingreso se conjuguen para identificar a la población informal. En este sentido, es preciso afirmar que esta población es diversa, pero pese a su diversidad, existe un elemento transversal que la vincula, y en el que los diferentes criterios convergen; este elemento es: vulnerabilidad. Elemento que traduce la inexistencia de protección social, la ausencia de estabilidad laboral y el resquebrajamiento del trabajo digno. Elemento que no sólo se padece, sino que también se ejerce dentro de la propia informalidad. En consecuencia, para el caso ecuatoriano, el dilema de exclusión de la formalidad vs. escape de esta, resulta ser un falso dilema; pues ambas realidades no son excluyentes, sino que coexisten juntas y moldean el rostro de la informalidad en el país.

En esta sección, una vez identificados los grupos poblacionales que alimentan a la informalidad y definida su vinculación, se intenta analizar desde el lado de la demanda cuáles son las condiciones laborales bajo las que ellos se emplean, dónde se hallan, en qué ambientes se desarrollan y en sí, desde qué posición afectan el desempeño del mercado laboral.

Informalidad según tipo de actividad.



Fuente: INEC-ENEMDU **Elaboración:** Oscar Enríquez

Los informales se esparcen a lo largo de múltiples actividades productivas. Su presencia es diferenciada y componen la fuerza laboral de unas actividades en mayor grado que en otras. La población informal, se emplea principalmente en las actividades de construcción (81%), agricultura (77%), pesca (70%), servicio doméstico (66%), hoteles y restaurantes (70%) y reparación de vehículos (60%) (ver gráfico 8). Para estas actividades la informalidad no es menor, y el común denominador que las vincula es que éstas son intensivas en mano de obra y la composición primaria de su fuerza laboral es poco calificada.

Desde una perspectiva histórica, es posible afirmar que la fuerza laboral informal, pese a ser extensa y significativa para las actividades mencionadas, ha experimentado un importante proceso de formalización. El gráfico anterior muestra el progresivo aumento de la formalidad para las distintas actividades económicas. Durante el periodo de referencia, las actividades que han experimentado mayores niveles de formalización son: los hogares con servicio doméstico, actividad en la que la formalidad creció en 155%. La construcción, con un incremento del 136%, y finalmente la agricultura y pesca, con un incremento de 110% y 100% respectivamente. En segundo lugar, el proceso de formalización tuvo mayor impacto en las actividades de explotación de minas y canteras (66%), transporte y almacenamiento (62%), así como en hoteles y restaurantes (74%).

La reducción de la informalidad, así como el progresivo proceso de formalización en las distintas actividades, puede ser atribuible a dos alternativas. Por un lado, a un aumento en los niveles de desempleo, mediante trabajadores que salen del sector informal y por lo tanto en términos relativos incrementan el tamaño de la economía formal, o en realidad, a un incremento en la eficiencia de los

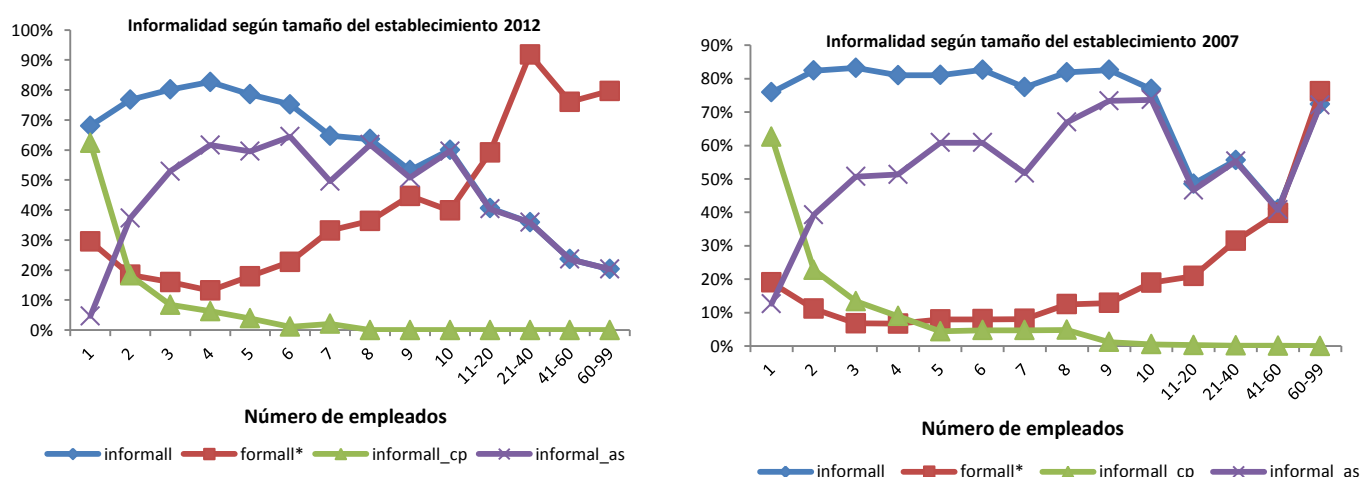
mecanismos de formalización, que en efecto, hace que los informales abandonen su informalidad pasando a ser formales y/o que la nueva fuerza laboral que entra a formar parte de la rama de actividad se vincule directamente a la economía formal.

Precisamente, la evidencia muestra que para las actividades en las que se registra mayor incremento en los niveles de formalidad, la PEA se reduce entre 2007 y 2012. Es decir, estas son “actividades económicas de éxodo”, desde las que la fuerza laboral ha salido, para vincularse a otras actividades productivas o formar parte del desempleo. Dado que los niveles de desempleo se han reducido en 36% y que esta reducción ha sucedido en todas las actividades productivas para el periodo 2007-2012; la alternativa es que el éxodo de estas actividades desembocó en el crecimiento de la fuerza laboral de otras actividades. Por lo tanto, el incremento en los niveles de formalidad obedece a un aumento en la efectividad de los mecanismos de formalización, en lugar de ser consecuencia una salida de la fuerza laboral desde la informalidad hacia el desempleo.

Informalidad según tamaño del establecimiento.

Gráfico N° 9

Evolución de la informalidad según tamaño del establecimiento



Fuente: INEC-ENEMDU Elaboración: Oscar Enríquez

La informalidad está estrechamente ligada al tamaño del establecimiento y es inversamente proporcional a este. Las empresas de mayor tamaño, son las que menores niveles de informalidad presentan; sin que aquello implique que el mayor tamaño de una empresa es garantía de formalidad. Para este tipo de empresas, cuyo tamaño está entre 60 y 99 empleados, el 20% de su fuerza laboral es informal, todos ellos asalariados (ver gráfico 9). Silenciosamente aquí se emplean primordialmente pasantes, practicantes, empleados a prueba, jornaleros, quienes trabajan por destajo y trabajadores sin condiciones laborales claramente definidas.

Así, la aparente fachada de formalidad que trasmite el tamaño de estas firmas maquilla una realidad cotidiana y que tradicionalmente ha resultado normal. Esta es también una realidad invisible, pues la política pública no puede apreciarla, y menos si se dimensiona a la informalidad meramente desde el enfoque productivista. Así por ejemplo, para empresas consideradas formales bajo este enfoque, cuyo tamaño es mayor a 10 empleados, que cumplen con registros contables y poseen RUC, se encuentra que la informalidad llega a conformar hasta el 60% de su fuerza laboral. De aquí se

desprende una conclusión importante: existe informalidad en el sector formal y su alcance no es menor; por ello la política pública no puede pensarse netamente desde el enfoque productivista.

En un análisis retrospectivo, en 2012 las empresas con un tamaño de hasta 10 empleados presentan una informalidad del 60%; mientras que en 2007 empresas de igual tamaño presentaban un 77% de informalidad, es decir, apenas uno de cada cuatro trabajadores tenía acceso a seguridad social y estabilidad laboral en empresas de este tamaño. Considerando este antecedente es posible afirmar que aun cuando ahora los niveles de informalidad son altos, hace seis años atrás estos eran 130% mayores.

Hay que señalar que la reducción de la informalidad no ha sido homogénea ni equiparable en todos los segmentos de tamaño, sino más bien diferenciada y progresiva: Así, la informalidad cuentapropista se redujo principalmente en empresas de mediano tamaño. Precisamente en el segmento de establecimientos que poseen entre cinco y siete empleados la informalidad ha caído con mayor fuerza, al reducirse en 3,3 veces.

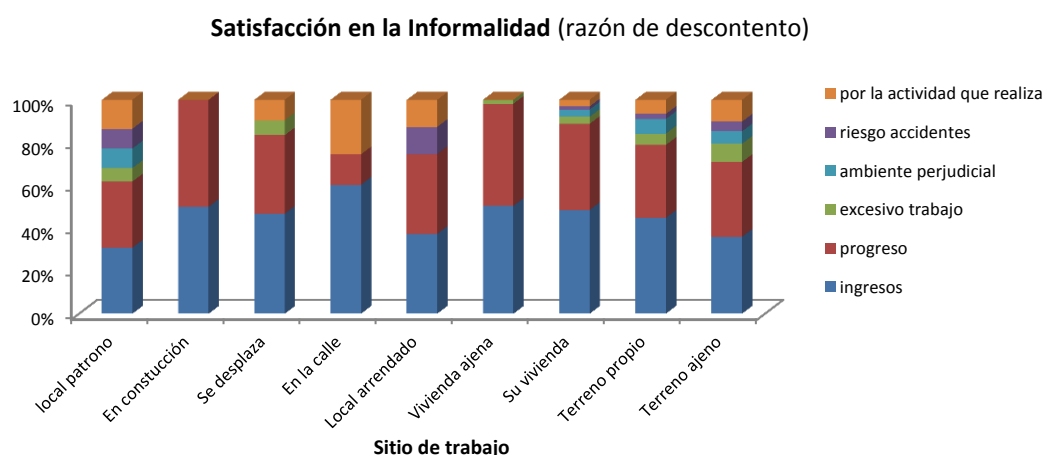
Por otro lado, el segmento en el que más se redujo la informalidad asalariada fue en el segmento de 40 a 100 trabajadores, en los que esta cayó en 2,5 veces. Así mismo, es relevante también la reducción en informalidad asalariada en establecimientos de 1 empleado, en los que la informalidad cayó 1,6 veces.

Perry (2007) sostiene que una informalidad diferenciada con mayor presencia en micro empresas que en establecimientos de mayor tamaño, y que describe distintas tasas de variación según los diferentes segmentos, es producto de los siguientes factores: Por un lado, las firmas pequeñas son adversas a un mayor riesgo moral. Asumen entonces con mayor facilidad la probabilidad de ser castigadas por inspectores de trabajo o en general de ser sancionadas por el poder de coerción de la política pública, pues su tamaño les brinda cierta protección al mantenerlas invisibles.

Por otro lado, en ellas influye significativamente los costos de constitución y formalización, tales como el pago de licencias, permisos de operación, etcétera; pues en función de sus ingresos (determinados por su tamaño), dichos costos deben ser amortizados en un tiempo mayor al de empresas de mayor tamaño. Por último, la baja productividad a la que están asociadas empresas de menor tamaño, determina un horizonte de bajas ambiciones y modestas aspiraciones, en función de lo cual no es de su interés hacerse formales, para conseguir fuentes de financiamiento, asesoría o acceso a nuevos mercados.

Informalidad y sitio de trabajo.

Gráfico N° 10
Auto-percepción en la informalidad



Fuente: INEC-ENEMDU Elaboración: Oscar Enríquez

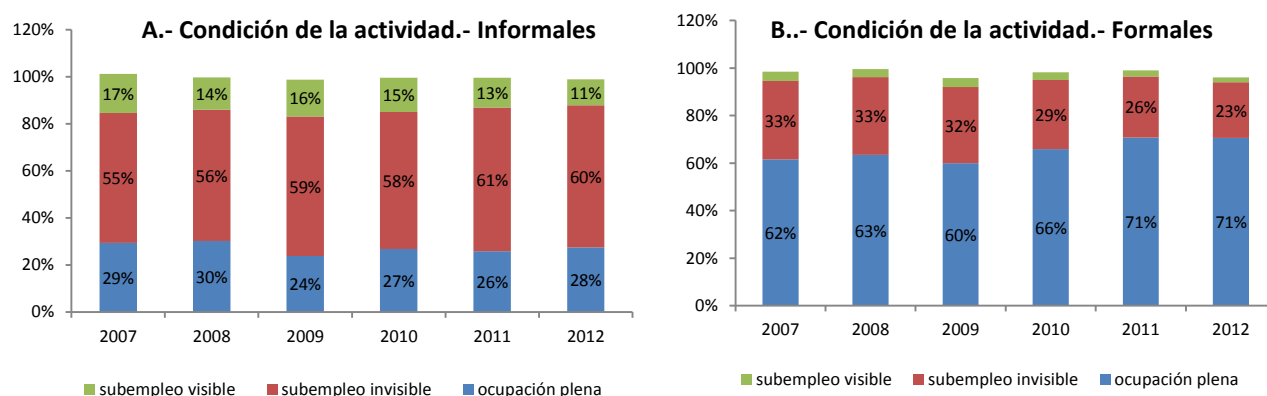
Merece particular atención desagregar la informalidad existente en establecimientos menores a 10 empleados, pues es donde la informalidad cuentapropista y asalariada son más severas. En este sentido, se ha categorizado los diferentes establecimientos, en función de los que se establece el nivel de satisfacción de sus trabajadores, para a partir de ello inferir las condiciones de empleabilidad de la población aquí inmersa.

Las actividades de establecimientos pequeños se desarrollan en los siguientes ambientes: desplazándose, en la calle, viviendas, terrenos y fincas, obras en construcción, kioscos ambulantes, etc. Del total de personas que se desplazan 65% son informales, del universo de trabajadores en fincas o terrenos, el 77% son informales, mientras que el 92% de las personas que trabajan en la calle y el 100% de quienes poseen kioscos ambulantes no poseen un empleo formal.

El común denominador para todos estos informales es que no perciben satisfacción con su trabajo. En promedio, el 50% de los informales se sienten descontentos debido a una ausencia de ingresos adecuados; mientras que aproximadamente el 40% siente que no existe posibilidades de progreso asociados a la actividad desempeñada (ver gráfico 10). En este grupo poblacional, recaen con mayor fuerza los determinantes de la informalidad; bajo nivel de educación, corta y avanzada edad, así como insuficiencia de ingresos.

Calidad del empleo en la informalidad.

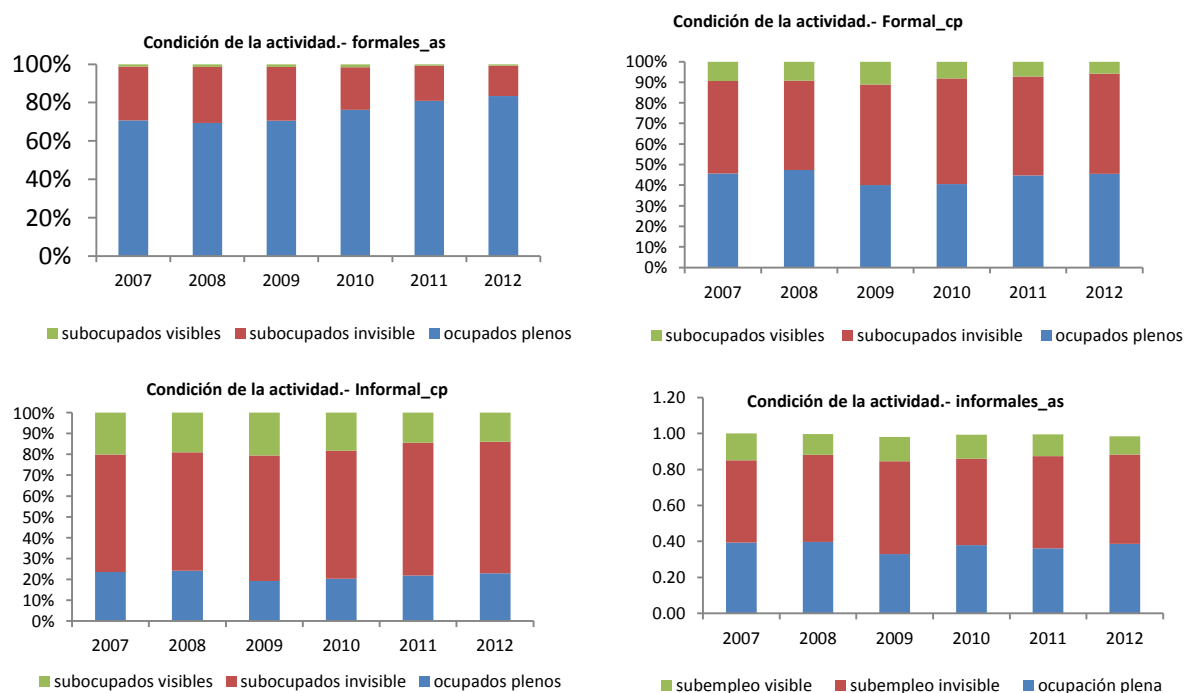
Gráfico N° 11
Calidad del empleo informal.



Fuente: INEC-ENEMDU Elaboración: Oscar Enríquez

Finalmente, para aprehender integralmente el estado situacional de la informalidad y determinar sus condiciones laborales, el elemento que permite lograrlo es la calidad del empleo. En promedio, la ocupación plena es 2.4 veces menor en la economía informal; es decir, si en la economía formal existen 7 ocupados plenos por cada diez ocupados formales, en la informalidad apenas existen 3 ocupados plenos por cada diez ocupados informales. Esta es una amplia brecha, que da constancia del grado de penetración de la política pública.- La informalidad impide su universalización y la dificulta, lo que para el caso particular se traduce en menor calidad de empleo para un amplio segmento de la PEA (ver gráfico 11)-.

Gráfico N°12
Desagregación de la calidad de empleo



Fuente: INEC-ENEMDU Elaboración: Oscar Enríquez

Las distintas categorías de informalidad muestran un patrón similar, pero con matices propios: Para los ocupados cuentapropistas, en promedio, existe el doble de ocupación plena en la economía formal. Así, mientras en la formalidad cuatro de cada diez trabajadores cuentapropistas gozan de ingresos mayores al salario básico unificado y trabajan máximo cuarenta horas a la semana, en la informalidad tan sólo dos de cada diez trabajadores pueden hacerlo. En este contexto, es lógico suponer que el subempleo también presenta importantes brechas: En promedio, existen 1,3 veces más subempleados invisibles en la informalidad que en la formalidad y 2 veces más subempleados visibles.

En el caso de los ocupados asalariados, nuevamente el patrón se repite. En la informalidad asalariada, en promedio el 37% de ocupados son plenos, mientras que en la economía formal, el 73% son ocupados plenos; es decir, las condiciones en las que se desarrolla la informalidad asalariada, determinan que la calidad de empleo se reduzca a la mitad para este grupo poblacional.

Así mismo, al examinar el subempleo, los contrastes resultan aún más drásticos, pues el subempleo visible es en promedio diez veces mayor en la informalidad. Es decir, quienes no se sienten satisfechos con su trabajo, debido a que quisieran trabajar más horas pero no pueden hacerlo y por condiciones ajenas a su voluntad, trabajan menos de la jornada legal, se encuentran principalmente en la economía informal, siendo este un fenómeno que afecta al 12% de esta población. Una realidad aún más drástica es la que ocurre con aquellas personas que trabajando más tiempo de la jornada normal, no logran percibir ni siquiera el salario básico unificado. Ellos, los subempleados invisibles representan el 50% de la población informal, mientras que en la economía formal el grupo poblacional que labora bajo estas condiciones se reduce a uno de cada cinco ocupados.

En un análisis histórico, la calidad del empleo formal aumenta de manera importante. Los ocupados plenos han crecido, para el periodo de referencia en un 15%, a la vez que el subempleo disminuyó en todos sus niveles. En 2007, uno de cada tres ocupados formales era subempleado invisible, mientras que en 2012 uno de cada cuatro lo fue. Así también, el subempleo invisible se redujo a la mitad, llegando a ser para 2012 marginalmente pequeño al representar el 2% de la ocupación formal.

Es muy importante destacar que el incremento en la calidad del empleo formal, está acompañado de un aumento en los niveles de formalidad, alimentado por flujos salientes de la informalidad, así como por flujos de entrada directos desde la inactividad o desempleo a la ocupación formal. Así se observa que, mientras la formalidad asalariada gana tamaño creciendo un 67%, la informalidad asalariada decrece en un 27%. De este modo, es posible establecer que ha existido una reconversión desde la informalidad asalariada, que alimenta y nutre a los niveles de formalidad. Por otro lado, la evolución de la ocupación cuentapropista revela que el crecimiento en la formalidad no contrasta con un decrecimiento en la informalidad, por lo tanto la reconversión en este grupo poblacional ha sido menor, y el incremento en el cuenta-propismo formal se debe en mayor medida a ingresos directos desde el desempleo, inactividad e incluso re-categorización en la ocupación ajena al cuenta-propismo.

Históricamente la informalidad muestra una evolución positiva, pues ha reducido su tamaño, con flujos salientes desde la informalidad asalariada. Sin embargo, la informalidad cuentapropista no ha reducido su tamaño, sino lo ha incrementado. Por lo tanto, la reconversión y movilidad en este sector es menor. En adición, la informalidad cuentapropista es la que mayores niveles de precarización de empleo presenta, niveles que han permanecido inalterables a la vez que su tamaño

aumenta.-Ello desdibuja muchos de los logros conseguidos en el lado de la economía formal-. La ocupación plena para este grupo poblacional es 70% menor a la ocupación plena en la informalidad asalariada y 94% menor a la ocupación plena de en la formalidad cuentapropista. Además, los informales cuentapropistas no únicamente presentan los mayores niveles de precarización de empleo, sino que durante el periodo de referencia, la precarización del empleo ha incrementado para este grupo poblacional, pues la ocupación plena decreció 5% mientras el subempleo invisible aumentó en 9%, afectando al 62% de estos ocupados²¹.

La conclusión que se desprende de este apartado es que existe una marcada diferencia en la calidad del empleo informal, determinada por el creciente incremento del subempleo y la reducción de la ocupación plena. Desde esta perspectiva, la condición de informalidad castiga la calidad del empleo del grupo poblacional al que absorbe. En este sentido, los logros de la política pública están determinados por haber incrementado el tamaño de la economía formal y la calidad del empleo dentro de esta; lo que es una satisfacción parcial en términos de calidad de empleo, pues casa adentro, en la informalidad, la ocupación plena y el subempleo se mantienen inalterables. Por otro lado, el mayor revés para la política pública, está en el progresivo aumento de los niveles de informalidad cuentapropista, incremento que además se acompaña por una mayor precarización del empleo para este sector. Este es pues el reto de la política pública: visibilizar a los invisibles dentro de los invisibles, para que todos los logros alcanzados en la formalidad no sean parciales.

Implicaciones de la informalidad en la redistribución del ingreso

Una vez que se ha determinado quienes son los informales, dónde están presentes, y se ha identificado sus condiciones de empleo; en esta sección se presenta las implicaciones de la informalidad en términos distribución del ingreso y niveles de pobreza, para en lo posterior aportar con un elemento adicional a la evaluación del costo de oportunidad que implica su existencia.

La relación negativa entre informalidad y nivel de ingreso, tiene severas implicaciones en los niveles de pobreza y de redistribución, mismas que no pueden ser contrarrestadas fácilmente por la política pública, pues sus mecanismos de penetración pierden fuerza al enfrentar una informalidad invisible. Esto conlleva a que las relaciones inequitativas y los niveles de pobreza se intensifiquen en la informalidad, y a que desde aquí se afecte directamente la evolución de estos indicadores de bienestar a nivel agregado en toda la economía.

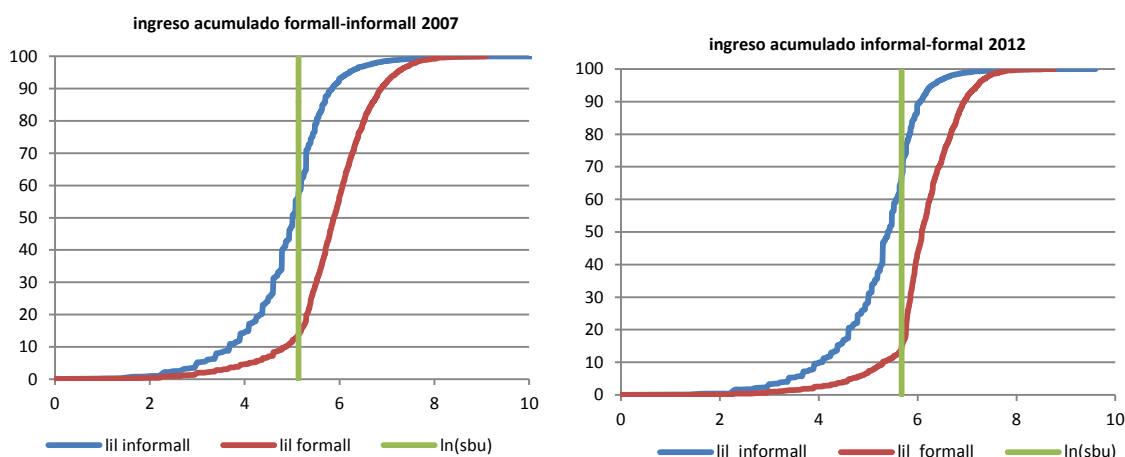
En este sentido, un elemento que da cuenta de las condiciones adversamente intensificadas en la informalidad es la distribución del ingreso (ver gráfico 13). Si se compara la distribución acumulada del ingreso de los informales, con la de los formales, muchas de sus carencias y descontentos tienen sentido.

Para 2012, el 68% de los informales cuentan con ingresos inferiores al SBU, lo que contrasta con los logros obtenidos en la economía formal, pues únicamente el 22% de quienes se emplean bajo este esquema laboral cuentan con ingresos inferiores al SBU. Esta amplia brecha es reflejo de la intensificación de condiciones adversas en la informalidad y de ella se derivan múltiples conjeturas;

²¹Se destaca además una reducción del subempleo visible del 70%, pero esta variación no afecta importantemente a la informalidad, pues únicamente el 7% de esta población es subempleado visible.

la más importante: si ser informal es una opción, ¿para el amplio grupo que se encuentra por debajo el SBU, ésta es una mejor opción frente a qué: frente al desempleo?

Gráfico N° 13
Evolución del ingreso informal



Elaboración: Oscar Enríquez **Fuente:** INEC-ENEMDU

Retrospectivamente, en 2007, el 58% de la población informal contaba con ingresos inferiores al SBU, mientras que únicamente el 14% de la población formal percibía ingresos inferiores al mínimo legal. Es decir, en 2007, 2 de cada 4 informales tenía ingresos inferiores al SBU, mientras que en 2012, esto sucedía con 3 de cada 4 informales. ¿Acaso esta comparación sugiere que los niveles de pobreza en la informalidad eran menos arduos en 2007 que en 2012, es éste un desacierto de la política pública?

22

Existen varios factores que explican este desempeño; en primer lugar, se debe destacar que el SBU ha crecido en ocho veces durante el periodo 2007-2012. Este incremento ejerce gran presión sobre los sectores en los que la política pública no logra penetrar, para el caso particular: sobre el sector informal, pues al no ser beneficiarios de las políticas de reajuste salarial, no sólo que se mantienen al margen de ellas, sino que son afectados negativamente:

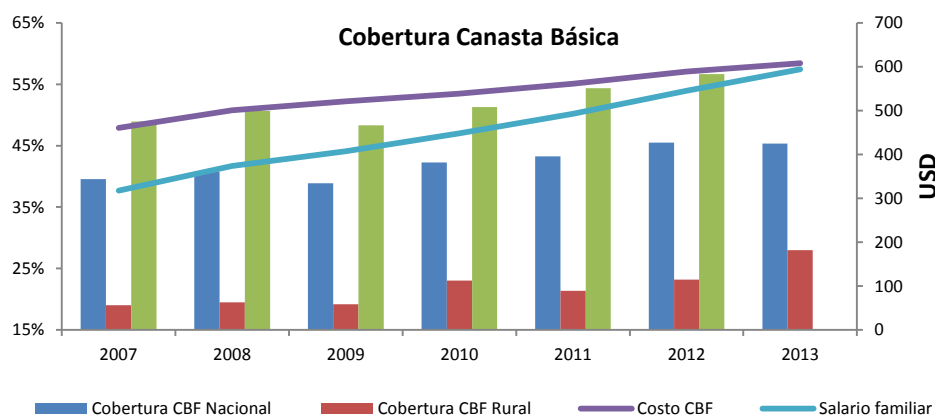
Al contrastar el número de perceptores de ingreso por familia con los distintos salarios básicos unificados del periodo de referencia, es posible sostener que históricamente no se ha cubierto el costo de la canasta básica familiar, a excepción de 2012, año en el que por primera vez se cubre el 100% de su valor.

Teóricamente esto es lo que ocurriera con familias de al menos “1,6 perceptores de ingreso”, si todos ellos ganaran al menos el SBU, pero no es así; existen muchos trabajadores informales que perciben ingresos inferiores al SBU y que no se ven beneficiados por política alguna de reajuste

²² Pues no, como se verá más adelante, no existe un empeoramiento de las condiciones socioeconómicas de la población informal, sino que los múltiples mejoras en calidad de empleo (entre ellas remuneraciones) han tenido lugar en la formalidad y ello hace que la población que se excluye de dichas mejores comparativamente deteriore su situación. Por lo tanto, los logros acontecidos en la formalidad deben dimensionarse en su real magnitud: estos han sido parciales.

salarial, en consecuencia, miles de familias no logran cubrir sus necesidades básicas, pese a que los esfuerzos de la política pública planteen una mejora de bienestar en este sentido. Por ello en 2012, únicamente el 45% de los hogares pudieron cubrir el valor de la canasta básica.

Gráfico N° 14
Evolución de la cobertura de la canasta básica



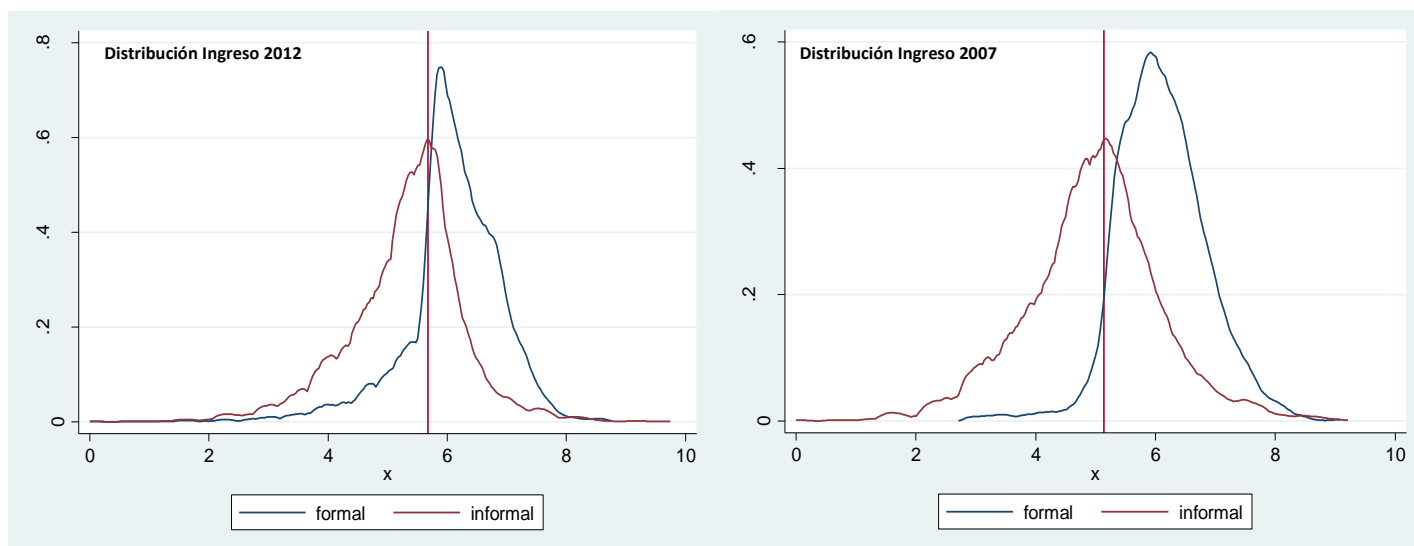
Fuente: INEC-ENEMDU Elaboración: Oscar Enríquez

Esta es parte de la explicación de por qué hoy existen más informales con ingresos menores al SBU que en 2007 - Tomar al salario básico como una categoría referencial no es una decisión esporádica o arbitraria, pues este refleja el costo de vida, incrementos en la productividad del trabajo y ajustes inflacionarios. En este sentido, constituye una medida de bienestar-. La otra parte de la explicación hace mención a por qué los informales no sólo que no son beneficiarios de la política pública, sino que se ven afectados negativamente por ella. Sabia (2010) sostiene que una de las razones por las que un aumento del SBU afecta negativamente a quienes se mantienen al margen de la política pública está en que este aumento activa el poder de consumo de los asalariados y para productos de consumo masivo en los que la oferta no puede ajustarse inmediatamente (productos básicos de primera necesidad), existe un efecto inflacionario que afecta a toda la población, tanto a los que se beneficiaron de la política, como a los que se excluyeron de ella. En este sentido, el aislamiento de la política pública implica un costo de oportunidad en términos de ingreso real por partida doble para los informales.

Distribución del ingreso informal:

Gráfico N° 15

Evolución de la distribución del ingreso según condición laboral del jefe de hogar

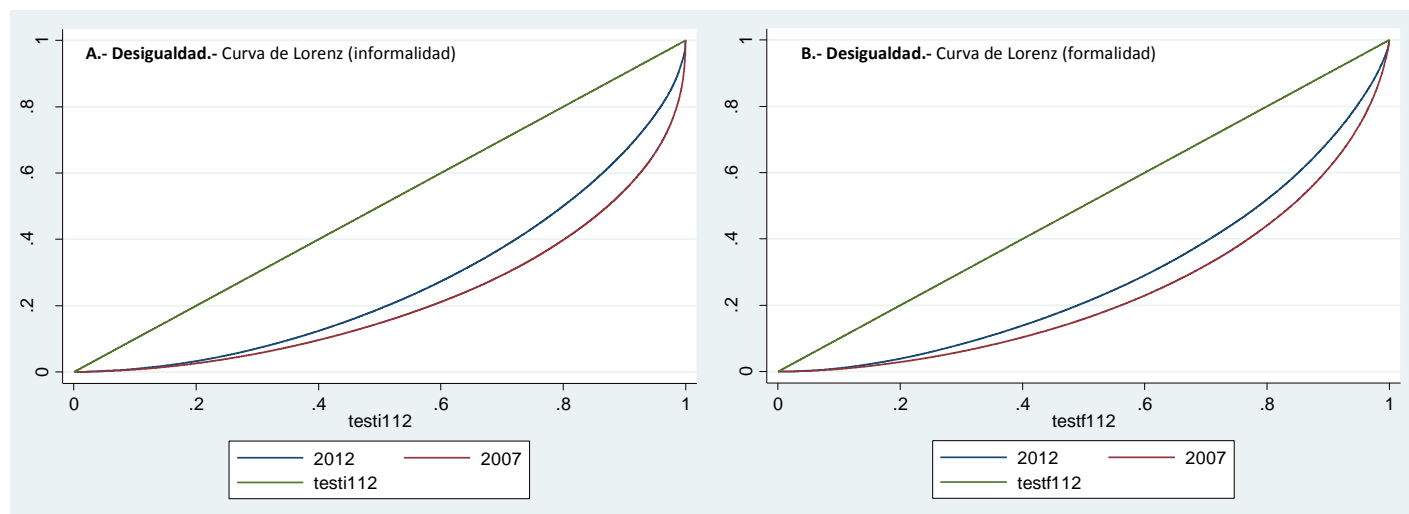


Fuente: INEC-ENEMDU Elaboración: Oscar Enríquez

La función de distribución del ingreso (ver gráfico 15), muestra claramente que la población informal, en términos de ingreso laboral, es más pobre que la población formal, siendo ésta una característica que se mantiene a lo largo de todo el periodo de análisis. Pese a los costos adicionales que supone la formalidad, los ingresos de los informales son inferiores, es decir, pese a que no se incurre en costos adicionales asociados al cumplimiento de las obligaciones fiscales o laborales, los ingresos de los informales continúan sin ser equivalentes a los ingresos de la población formal una vez descontados dichos costos. Entonces, ¿Realmente la informalidad es una alternativa voluntaria y consciente que busca maximizar beneficios, o más bien la población inmersa en ella ha sido arrojada hacia la informalidad?

Adicionalmente, la distribución de probabilidad nos da un primer indicio de la dispersión del ingreso entre ambos grupos. Se observa que el ingreso laboral en la población informal se distribuye de forma más dispersa y por lo tanto más desigual que el ingreso de los formales. Sin embargo esta es una realidad que esconde varios matices, y por ello necesita ser desagregada. Así, al ampliar el prisma, se encuentra que la dispersión y mayor desigualdad del ingreso en la economía informal, están presentes principalmente en la informalidad cuentapropista; tan sólo basta imaginar el contraste que supone el cuentapropista informal que tiene a su cargo a más de diez empleados, frente al vendedor ambulante que apenas completa su sustento. En esta misma línea, el bajo o inferior nivel de ingresos está presente en la informalidad asalariada, siendo éste un grupo poblacional en el que no existe mayor dispersión, pero sí sesgo hacia la izquierda de la distribución (ver gráfico 16).

Gráfico 16
Evolución de la desigualdad en la formalidad e informalidad



Fuente: INEC-ENEMDU **Elaboración:** Oscar Enríquez

Estas primeras conjeturas se refuerzan al analizar el índice de Gini de la distribución de ingresos para ambos grupos poblacionales. Por un lado, si se toma el ingreso per cápita familiar después de descuentos, transferencias y donaciones, de los hogares cuyos jefes de hogar o cónyuges son trabajadores informales, es posible determinar si la política pública ha contribuido a mejorar el ingreso de este grupo poblacional.

En efecto, se observa que el ingreso de la población informal mejoró en su distribución durante los últimos seis años. El índice de Gini cayó de 0,56 a 0,46. Esta importante disminución en la desigualdad no es aislada a la registrada en la economía formal, en la que el índice de Gini también muestra una reducción de 0,1 puntos al caer de 0,53 a 0,43. Aquello da cuenta de una importante brecha de 0,10 puntos entre la desigualdad de la formalidad y la de la informalidad.

Pese a ello, esta reducción en la distribución parece no estar asociada netamente a incrementos en la productividad o exclusivamente a la evolución de ingresos de las diferentes actividades económicas. Si se considera exclusivamente el ingreso laboral, después de descuentos y exoneraciones, se encuentra que la distribución del ingreso tanto en la economía formal como en la economía informal mejora, pero en menor proporción a la antes descrita.

Así, para el periodo de referencia, el Gini de la economía formal se reduce en 0,06 puntos, al pasar de 0,53 en 2007 a 0,47 en 2012. De la misma forma, el Gini para la economía informal únicamente disminuye 0,04 puntos, al caer de 0,67 a 0,63 puntos. La implicación que de aquí se deriva es que la mejora en la distribución del ingreso se infla si se incluye en el análisis el componente no laboral. Es decir, si se incluyen transferencias y donaciones (hechas desde la política pública), esta medida de bienestar mejora, pero de manera exógena al componente laboral. Por lo tanto, la mejora de bienestar no es atribuible exclusivamente a un mejor desempeño de la productividad de las actividades formales o informales.

Desagregando la distribución del ingreso, se puede ver que para el periodo de referencia, la reducción de desigualdad más marcada se ha producido en los ocupados asalariados. Los ocupados asalariados formales han reducido 0,07 puntos de desigualdad, tras pasar de registrar un Gini de 0,42 en 2007 a tener uno de 0,35 en 2012. Algo similar ocurre con los ocupados asalariados informales, quienes redujeron 0,09 puntos en su índice de Gini.

Sin embargo, esta realidad se desdibuja, cuando analizamos a los ocupados cuentapropistas. Ya sea en la formalidad como en la informalidad, la distribución del ingreso para este grupo poblacional casi se mantiene constante. Los formales cuentapropistas han mejorado 0,04 puntos en su distribución del ingreso, mientras que los cuentapropistas informales únicamente han disminuido 0,02 puntos.

Cabe entonces identificar a un grupo poblacional que permanece invisible a los ojos de la política pública y que es extenso. Como puede verse, hasta aquí han sido significativos los logros de la política pública al mejorar el bienestar de los formales e informales asalariados, pero poco se ha hecho por quienes son cuentapropistas, emprendedores y no poseen una relación de dependencia; en este sentido, la evidencia nuevamente muestra que éste es el reto de la política pública. Finalmente, se debe tener en mente que el aislamiento de la política pública supone un retroceso en los niveles de bienestar de la informalidad, esta vez reflejados en los niveles de pobreza y desigualdad.

Principales Decisiones de política que afectaron el desarrollo de la informalidad:

Políticas laborales.

No es posible comprender los logros o retrocesos de la política pública que determinan el desempeño del resultado encontrado, si antes no se describe el escenario de juego existente antes de la intervención de dicha política. Así, en un breve recorrido histórico, se intenta describir los hitos que han moldeado aquel escenario de juego en el que la informalidad ha tenido su desarrollo.

En la década de los 90, se da continuidad a un fuerte proceso de flexibilización laboral, en el que los derechos laborales se interpretan desde la perspectiva de costos de la firma. Al cabo de ello, importantes leyes son asentadas, para en lo posterior, contribuir al resquebrajamiento de la calidad del empleo y de la estabilidad laboral. Así por ejemplo, de la mano de la Ley de Régimen de Maquila y Contratación Laboral de 1990, se posibilita relaciones laborales de corta duración con la facultad de ser removidas libremente, sin indemnización previa y sin posibilidad de constituirse en relaciones formales bajo dependencia.

Gracias a la Ley de Zonas Francas de 1991 se resquebraja la calidad de empleo a costa de su mayor transabilidad, pues se legitima el empleo por horas extendiéndolo como modalidad predilecta de empleo; y como resultado de la implementación de la Ley 133 reformativa del Código de Trabajo se obstaculiza la organización laboral, al aumentar el número mínimo de trabajadores para conformar una organización sindical, pasando así de quince a treinta (Porras, 2009).

Este fue el escenario heredado para la década de los 2000, en la que las condiciones estructurales del mercado laboral ecuatoriano se conjugaron con aquellas políticas de aperturismo y flexibilización. Como resultado, al desequilibrio entre oferta y demanda laboral, y sobre todo a la deficiente absorción del llamado sector moderno, gran parte de la fuerza laboral que permaneció en el país,

tuvo que insertarse en el autoempleo, el comercio minorista y en diversas expresiones de informalidad, todas ellas caracterizadas por baja productividad, incumplimiento de derechos, precariedad y eventualidad; esto como alternativa al desempleo (Porrás, 2006).

Al entrar la dolarización en vigencia en el año 2000, el país intenta proteger su pérdida de competitividad, y como parte de su estrategia de penetración de mercado se propone seducir a la inversión extranjera flexibilizando aún más al mercado laboral nacional. Así en el año 2000 entra en vigencia la ley Trole I y Trole II, leyes que fueron promocionadas como la alternativa necesaria para promocionar la inversión, competitividad, productividad y producción de calidad con el fin de lograr la reactivación de la economía nacional. El mercado laboral y su flexibilización resultaban entonces la piedra angular del cuerpo de estas leyes.

Por un lado, mediante la ley Trole I, se ratifican principios constitucionales que reconocen los derechos del trabajador, a la vez que se expresa la necesidad de tomar decisiones radicales para salvar al país de la crisis en la que estaba sumergido. Bajo esta hábil maniobra, se justifican profundas contradicciones. Por ejemplo, se demanda obligatoriamente la afiliación a la seguridad social de los empleadores a sus trabajadores, a la vez que se legaliza la contratación por horas, estipulándose que con el pago de la hora- trabajo, se dan por cancelados todos los beneficios económicos legales. Así mismo, se establece que el valor de la hora de trabajo será fijado voluntariamente por las partes, sin tener nada más en consideración que el valor mínimo de esta, establecido en 50 centavos de dólar. Para ello, el salario mínimo vital pasa a ser una categoría meramente referencial, sobre la que no se prohíbe, se regula o se controla (Registro Oficial N° 34, 2000).

La pregunta es: al conjugarse estas directrices, existía espacio para la aportación personal a la seguridad social? Ciertamente no. A ello se suma la eliminación del décimo quinto y décimo cuarto sueldos (éste último, posteriormente entraría en vigencia nuevamente). Así mismo, se da inicio a una unificación salarial en la que se descartan los componentes de bonificaciones complementarias y compensación por el Incremento del costo de vida.

Por otro lado, la ley Trole II apelando a la necesidad de generación de empleo, continuó flexibilizando el mercado laboral y dejando la puerta abierta a una creciente informalidad al seguir una lógica de aperturismo inconsciente. Tras su asentamiento, se faculta el despido intempestivo y la finiquitación del contrato laboral por cualquiera de las partes, se introduce la figura de trabajador polifuncional, se fija el reparto de utilidades y se restringe la asociación entre empleados (Porrás, 2009). Muchos de estos artículos, serían derogados y declarados inconstitucionales, pero más allá de su destitución, dejan entrever la lógica desde la que se pensaba y se actuaba en el mercado laboral, y explican gran parte de la permisividad e incluso incitación de la política pública a generar relaciones de informalidad laboral (Registro Oficial N° 302, 2006).

En 2004 hay otro hito importante. Durante este año, se amplía la Ley de tercerización y se la extiende a distintos tipos de contrato y modalidades de servicios; de este modo la tercerización llega a estar presente en la contratación por servicios temporales, en servicios complementarios e incluso a los de duración indefinida. Así se faculta a las empresas para que tan sólo el 25% de su nómina de empleados labore bajo relación de dependencia directa; es decir, se legitima la informalidad dentro del sector formal, en un tamaño no mayor al 75% (Registro Oficial N° 176, 2005).

Más allá de las regulaciones a la tercerización que proponía el Decreto 2166 (2005), su intencionalidad era clara: apuntaba a la legitimización de una fuerza laboral sin estabilidad. En consecuencia, si las firmas tenían un cupo del 75% para trabajar con una nómina informal que reducía sus costos, no estaban dispuestos a desaprovecharlo. Por ello, para finales del 2005 el 12% de la PEA estaba empleada bajo esta modalidad, existían más de 4000 empresas tercerizadoras y únicamente el 29% de ellas estaban registradas en el entonces Ministerio de Trabajo (Porrás, 2006).

Hasta aquí, al contratarse lo que las regulaciones y leyes implementadas proponen, con el espíritu de las Constituciones vigentes, existe una gran contradicción, prueba de que como sostiene Santiago Guerrón (2003) a través de legislación secundaria se intentó legitimar el atropello de derechos laborales en función de intereses particulares y agendas ajenas al desarrollo del país.

A nivel de Constituciones, tanto la de 1978 como la de 1998, garantizan la intangibilidad de los derechos de los trabajadores; establecen la solidaridad de la persona aunque el contrato se realice por intermediario; introducen la transacción en materia laboral siempre que no implique renuncia a derechos; garantizan la contratación colectiva y el mejoramiento de las condiciones de la mujer (Aguiar, 2009). Sin embargo, son las leyes secundarias las que en consideración de los principios emanados de las constituciones embarcan en una ruta legal profundas contradicciones claramente intencionadas.

En 2008, cuando la nueva Constitución es implementada, se establece un quiebre ideológico que pretende sobreponer la reivindicación de derechos laborales por sobre la competitividad. Bajo este paraguas ideológico se estipulan una serie de principios constitucionales que apuntan a la eliminación expresa de modalidades de empleo precarizadoras y a la universalización del ejercicio de derechos laborales.

Así, la Constitución de 2008 se asienta sobre tres pilares que involucran de lleno a la informalidad y afectan su desempeño en los años siguientes, esto son: definición clara de derechos y principios fundamentales del trabajador, reconocimiento del trabajo autónomo, de auto-sustento y de cuidado y, universalización de la seguridad social.

Dentro del primer pilar: definición clara de derechos y principios fundamentales en el trabajador, la Constitución de 2008 avanza de forma significativa en la protección de niños, niñas y adolescentes, con respecto a la última Constitución vigente, al establecer puntualmente que la edad mínima para empezar a trabajar es de quince años (Aguiar, 2009). Este principio tocaría de lleno a la informalidad, teniendo implicaciones directas en los niveles registrados, pues como se señaló, gran parte del trabajo autónomo, el de auto-sustento y ambulante es desempeñado por niños que hipotecan su futuro.

Así mismo, dentro de la solidificación de los derechos fundamentales que pretende lograr la Constitución de 2008, se debe destacar como segundo hito importante la eliminación de la tercerización e intermediación laboral. Esta Constitución declara que la relación laboral debe ser directa y bilateral, prohibiendo expresamente la intermediación laboral, la tercerización²³, la contratación por horas y cualquier modalidad de contrato que afecte negativamente los derechos del trabajador (Porrás, 2009).

²³El artículo 3 de la Constitución de Montecristi, permite la tercerización exclusivamente para actividades complementarias, explícitamente mencionadas en el Mandato 8.

El segundo hito de la Constitución consiste en la reconsideración y reconocimiento del el trabajo autónomo, de auto-sustento y de cuidado. Este reconocimiento implica un cambio de paradigma importante, pues rebasa el encasillamiento que supone la comprensión de una actividad productiva como sinónimo de actividad formal. Así pues, se visibiliza al empleado doméstico, al vendedor ambulante, a la ama de casa, y se reconoce además que el Estado tiene un tarea pendiente con ellos y que no se puede pensar la política pública, y laboral en específico, sin tomar en cuenta a estos amplios e importantes sectores sociales que tienen repercusión directa en el crecimiento económico del país.

El tercer hito, está determinado por la universalización de la seguridad social. Se establece que es obligación del Estado garantizar el derecho a la seguridad social de las personas que realizan trabajo no remunerado en hogares, actividades de auto-sustento, en el campo y a quienes desempeñan empleos autónomos. La inclusión de estos grupos sociales pretende lograr una afiliación universal, que no incluya únicamente a la población en edad de trabajar, sino que afilie además a sus familias y a trabajadores incluso en situación de desempleo. En este sentido, la constitución instaurada escribe la hoja de ruta con la que los esfuerzos futuros de la política pública deberán ser coherentes.

Como se citó antes, la historia ha enseñado que no importa cuánto constitucionalmente se abogue por la reivindicación de derechos laborales, si la voluntad política encuentra margen de acción en la legislación secundaria para encontrar una ruta legal a la contradicción de los principios y directrices dictados constitucionalmente (Porrás, 2009). Es necesario entonces, que todas las voluntades constitucionales se acompañen de leyes precisas y esfuerzos coherentes que permitan plasmar en el diario vivir, principios y lineamientos constitucionales. Así, importantes instrumentos legales se elaboraron en los años siguientes:

En 2010 por ejemplo, nace la Ley reformativa a la Ley de Seguridad Social. El punto clave en esta ley, es el reconocimiento del trabajo de las amas de casa en el hogar. Se destaca que su rol es fundamental en la reproducción de fuerza de trabajo, por ello sus labores deben ser consideradas como actividades productivas, y por lo tanto sus ejecutoras deben estar cubiertas por el sistema de seguridad social (Registro Oficial N° 352, 2010).

En 2011, en base a la consulta popular de entonces, se penaliza la no afiliación a la seguridad social y se tipifica su delito en el Código Penal Integral. De aquí se deriva la sanción a la retención ilegal de las aportaciones a la seguridad social y se fija una pena privativa de libertad de 1 a 3 años, hasta que se cancelen los valores adeudados al empleado, junto con una multa de 100 a 300 salarios básicos unificados del trabajador (SBU) (Registro Oficial N° 600, 2011).

Además se establece que la empresa no estará deslindada de responsabilidades y en su calidad jurídica, puede ser sancionada con una multa de 3 a 5 SBU por cada empleado no afiliado. Finalmente se establece las penas y multas para los empleadores por la falta de afiliación a la seguridad social de sus trabajadores. La pena privativa de libertad va de 3 a 7 días y la multa de 1 a 3 SBU. . Así, por un lado, la reactivación de las inspectorías laborales aumentó la probabilidad de que los empleadores sean descubiertos incumpliendo sus obligaciones y, por otro, la expectativa de la penalización incrementó el costo esperado de infringir la ley.

En Febrero 2012, debido a la amplia utilización de las figuras del contrato discontinuo y temporal, se regula estas modalidades de contrato. Se establece que la utilización de estas figuras legales no

excluye ni deslinda a los empleadores de su obligación de afiliar al trabajador. Así mismo, se establece una remuneración mínima diferenciada bajo estos contratos, la misma que es 35% superior al SBU (salario básico unificado) de la actividad del trabajador (Registro Oficial N° 949, 2012). La remuneración además debe incluir décimo tercera y décimo cuarta remuneraciones. De esta forma, progresivamente se restringe el margen de maniobra para que los empleadores hallen una alternativa legal a la informalidad.

En esta misma línea, se visibiliza el significativo número de pasantes, que trabajan bajo relaciones laborales poco claras y de corta duración. Se reconoce la inexistencia de una relación laboral directa trabajador-empleador, pero a pesar de ello, se definen términos de contratación claros, tales como horarios, vacaciones, jornadas laborales y remuneraciones; con el objetivo de que este grupo poblacional no engrose las filas de la informalidad.

Finalmente, mediante la Ley Orgánica de Discapacidades trabajador (Registro Oficial N° 949, 2012), se demanda la empleabilidad de personas con capacidades en empleos de calidad, en los que se respeten sus derechos y su condición no implique ningún tipo de discriminación. Además se estipula como deber de Estado el direccionar la política pública hacia la capacitación, formación y orientación de este grupo poblacional, con la finalidad de insertarse en el mercado laboral de mejor manera mediante el incremento de sus potencialidades. Para el grupo objetivo de esta ley, la informalidad y el desempleo se reducirían a partir de entonces.

Los cuerpos legales aquí mencionados, son coherentes con la Carta Magna, promueven el empleo de calidad y con ello reducen el margen de maniobra al trabajo precario. En este sentido, la política pública afecta positivamente a la evolución de la informalidad, pues aborda de lleno a sus componentes.

Sin embargo, aun cuando existe coherencia con los principios constitucionales y la legislación secundaria, el éxito de la política pública depende del nivel de penetración de los mecanismos de contagio para llegar al grupo objetivo, y aquí precisamente se esconde una debilidad de la política, pues el mecanismo que se ha elegido para llegar a la informalidad, es a través de la regulación de la formalidad, lo que deja por fuera a una gran tajada del grupo objetivo. En otras palabras Se ha hecho suficiente por los informales cuentapropistas, o la reducción de la informalidad está siendo orientada de manera enfática y sesgada en la informalidad asalariada? Y si no es así y en efecto se piensa en los informales cuentapropistas, al hacer referencia al empleo autónomo y de auto-sustento, ¿la regulación y el control es el mecanismo indicado, o aún existe una tarea pendiente del lado de los incentivos?

Políticas tributarias.

Al revisar las principales hitos de política para el periodo de referencia, se encuentra que, precisamente para solventar la tarea pendiente del lado de los incentivos, la política pública cuenta con un instrumento importante, que incentiva a la formalización a la vez que reduce la rigidez del sistema tributario.

En 2007 desde la política pública se empieza a pensar en un amplio y relevante grupo que estaba siendo excluido de la política tributaria, que no sólo se mantenían del margen de esta, sino que también afectaba las arcas del Estado al ser invisibles para éste. Para 2007, “el 55% de las microempresas del país está en el sector comercial, el 25,7% en servicios y el 19,2% en el de

producción” (Vidal, 2013). Para entonces, la relación gobierno-microempresas era prácticamente inexistente. Ello salta a la vista si se analiza el volumen de ventas según consumidor. La mayoría de estas empresas (88,5%) tiene por clientes consumidores finales individuales, el 11, 3% tiene relaciones comerciales con intermediarios y únicamente el 0,2% tiene algún tipo de relación con el gobierno (Vidal, 2013).

Por otro lado, la correlación microempresa-informalidad, es alta. Para ese mismo año, únicamente una de cada cuatro empresas tenía RUC apenas el 20% llevaba registros financieros formales; y lo que es más importante, tan sólo el 15% de ellas tenía a su nómina de empleados registrada en el sistema de seguridad social (Vidal, 2013). De las empresas que estaban inscritas, solamente un tercio eran cotizantes activos, es decir, a final de cuentas, los trabajadores de microempresas que realmente estaban cubiertos por la seguridad social no superaba el 4% del total de empleados laborando en este tipo de establecimientos (Vidal, 2013).

Por otro lado, los altos niveles de incumplimiento tributario y de informalidad, resquebrajaban la eficiencia del sistema, y las brechas de cumplimiento registradas no justificaban el costo de regulación de la política tributaria. Así, obedeciendo a este análisis situacional, desde la política pública, surge la creación de un régimen simplificado de tributación, que incremente la eficiencia de la tributación, que incentive al contribuyente a su cumplimiento y que lo haga de manera fácil y rápida. En este contexto, en 2007 mediante la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria del Ecuador, se crea el Régimen Impositivo Simplificado Ecuatoriano (RISE), cuyo ámbito de acción gira en torno al IVA e impuesto a la renta. El mismo funciona bajo los siguientes parámetros: Plantea como grupo objetivo a personas naturales y micro-empresas de menores ingresos²⁴.

Para este grupo objetivo se establece una cuota impositiva, fijada en función de los ingresos, costos y gastos de los diferentes sectores económicos y de la actividad en la que el contribuyente se encuentra inmerso y finalmente, contempla incentivos diversos, entre ellos: la no presentación de declaraciones de impuestos, la no sujeción a retenciones en la fuente, facturación simplificada mediante notas de venta, adhesión a la seguridad social y acceso al microcrédito (Vidal, 2013).

Posteriormente a la creación del RISE, en los años siguientes vendrían un par de leyes reformativas, mediante las que se modifica los intervalos de las tablas de la cuota impositiva, así como varios suplementos, reglamentos y resoluciones que apuntan a hacer más fina y acorde a las necesidades del grupo objetivo a esta importante herramienta.

En consecuencia, mediante instrumentos de política laboral y tributaria desde la política pública se ha tratado de actuar en base a la regulación, el control y la generación de incentivos. Estos han sido los tres pilares, sobre los que se ha afectado positivamente a la informalidad en el país, misma que desde 2007 ha reducido su dimensión. En este sentido, tanto el enfoque de política pública, como su coherente ejecución reflejan un acierto, que contrasta con el escenario heredado a 2005, periodo en el que la informalidad estaba legitimada y legalizada también.

²⁴ Durante el año de creación del RISE, para considerar a una persona jurídica, esta debe tener ingresos anuales menores a 60.000 USD.

Segundo Capítulo

El Costo de oportunidad de la informalidad

De la mano de la informalidad se desprende un costo de oportunidad tradicionalmente no observado, que hasta el momento ha sido obviado por la política pública. Este costo de oportunidad es relevante, y su estimación permite evaluar con sentido de urgencia, los recursos que dejan de ser administrados para el desarrollo, así como el castigo en términos de calidad de empleo que experimenta la propia población informal.

Siendo este el elemento motor para el desarrollo del presente capítulo, para evaluar el costo de oportunidad de la informalidad se presenta la siguiente estructura: En un primer momento, se estima el costo de oportunidad de la informalidad para la propia población inmersa en esta modalidad laboral. En un segundo momento, se evalúa el costo de oportunidad de la informalidad para el Estado, en función de la magnitud de recursos que deja de administrarse.

Respecto al primer punto, el costo de oportunidad para la población informal estará determinado por tres aristas: En primer lugar, por el costo de oportunidad que supone el acceso al crédito, como mecanismo catalizador de progreso y crecimiento. En segundo lugar, por el costo de oportunidad que implica la inestabilidad laboral, exposición al riesgo y vulnerabilidad asociados a la condición de informalidad; y finalmente por el castigo en términos de ingreso laboral que se deriva de esta condición. La estimación de estos tres costos desemboca en la clarificación de un costo mayor: el costo en términos de empleo digno y posibilidades de progreso asociado a la informalidad. Como producto de esta estimación, se pretende dotar de argumentos valorativos a la población informal, para dar el paso a la formalidad.

Por otro lado, el costo de oportunidad que la informalidad implica para el Estado, estará determinado por la magnitud de recursos que éste pierde por concepto de impuesto no recaudado. Dicho costo se establecerá en función del tamaño de la población informal y de su capacidad contributiva. Producto de la estimación se espera que el Estado valore con sentido de urgencia la importancia de contar cuanto antes con aquellos recursos que están siendo desviados.

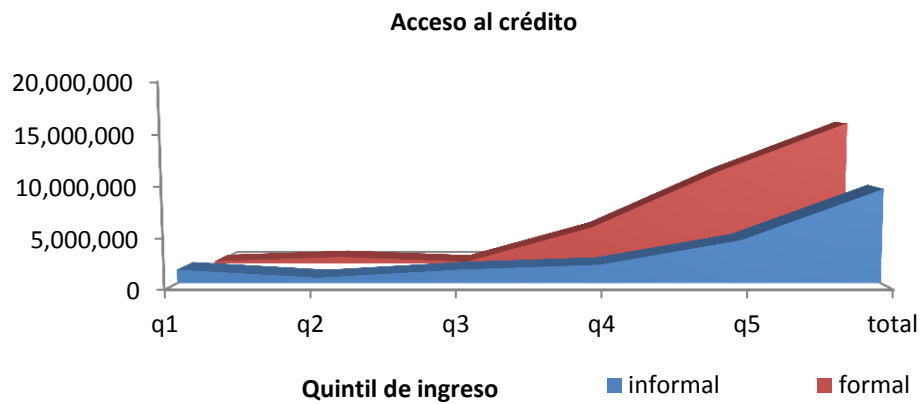
Costo de oportunidad de la informalidad para la población informal.

Penalización en el acceso al crédito.

Uno de los costos no laborales está determinado por el crédito, financiamiento y la escasa colocación de recursos productivos que son direccionados hacia los informales. A través de este es el mecanismo, el progreso y crecimiento son posibles; por ello su ausencia determina un costo de oportunidad que debe ser valorado.

Desde esta perspectiva, el costo de oportunidad que supone para un informal su restricción crediticia está determinado por tres aspectos: En primer lugar, por el número de colocaciones que desde el sistema financiero se destina a este grupo poblacional; en segundo lugar, por el monto máximo de crédito al que puede acceder, mismo que es significativamente inferior al otorgado a formales de la misma condición económica (nivel de ingresos) y finalmente, por el costo de acceso al crédito para la informalidad:

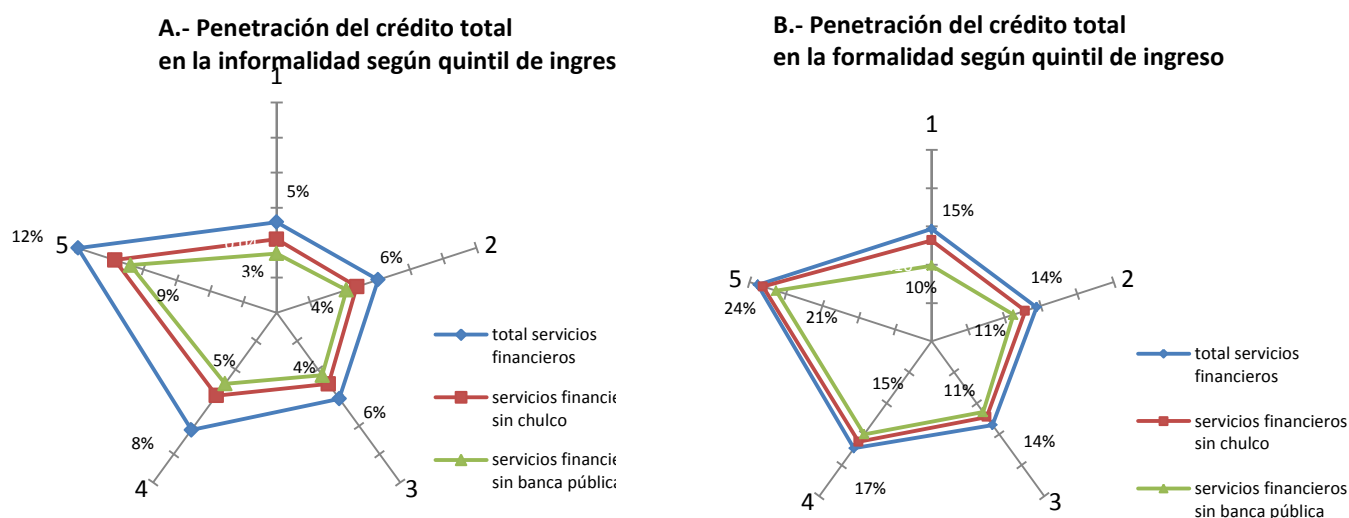
Gráfico N° 17
Colocaciones destinadas a la informalidad



Fuente: INEC-ENEMDU **Elaboración:** Oscar Enríquez

Número de colocaciones destinadas a la informalidad. El nivel de penetración que los servicios financieros tienen en la informalidad es inferior al que existe en la formalidad (ver gráfico 17). Mientras que en el primer quintil de la informalidad únicamente el 5% logra acceder a un crédito, en la formalidad el 15% de la población perteneciente a este nivel de ingresos puede hacerlo. Para el segundo quintil la situación no es muy distinta; únicamente el 6% tiene acceso, mientras que en la formalidad, el 14% es beneficiario de algún producto crediticio. Así mismo, únicamente el 12% del quintil más rico informal accede a algún producto crediticio, mientras que en la formalidad, el 24% de la población de un nivel de ingresos equivalente lo hace. Estas grandes brechas, revelan un primer castigo tras la condición de informalidad, pues el sistema financiero restringe la asignación de recursos a este segmento poblacional, independientemente de su capacidad de pago.

Gráfico N° 18
Penetración del crédito según condición laboral



Fuente: INEC-ENEMDU **Elaboración:** Oscar Enríquez

Pese a ello, este es un escenario optimista, pues la situación se agrava de no existir el financiamiento informal y presencia de la banca pública (ver gráfico 18). Sin estos componentes, la penetración de los servicios financieros en la informalidad caería en 47% en promedio para cada quintil de ingreso; siendo los quintiles más afectados el primero, en el que las colocaciones se reducirían en 54% y el cuarto quintil con una variación negativa de 65%. En otras palabras, gran parte de la democratización del crédito está determinada por mecanismos de financiamiento informal, así como por medios públicos; y aún en consideración de ello, dicha democratización es parcial y reducida para el segmento informal.

En esta misma línea, otro elemento que determina el costo de oportunidad que supone la restricción crediticia en la informalidad es el monto máximo de crédito al que un informal puede acceder. Es decir, éste grupo poblacional no solamente debe enfrentar un reducido nivel de penetración de los servicios financieros, sino que de lograr ser sujetos de crédito, el monto de la colocación alcanzado es reducido. En este contexto, el volumen de colocaciones que el sistema financiero destina a la población informal es 1,3 veces inferior al destinado a la población formal. Este hecho, al contrastarse con el nivel de colocaciones destinadas a la informalidad, permite inferir el monto del crédito promedio al que accede este grupo poblacional, monto que es muy inferior al del segmento formal (aquí radica un importante castigo asociado a la condición de informalidad).

Si se amplía el zoom y se echa un vistazo a los diferentes quintiles de ingreso, es posible determinar que el quintil informal más pobre, recibe montos que son 28% inferiores a los que recibe la población formal en iguales condiciones económicas. Para el siguiente quintil existe una brecha de 173% entre el crédito promedio asignado a la población informal y aquel asignado a sus similares formales. Así mismo, las diferencias son de 372% y de 151% para el cuarto y quinto quintil, respectivamente. Es decir, en particular, para estos dos últimos quintiles, la condición de formalidad de la población aquí inmersa, le faculta a obtener un financiamiento hasta 3 veces mayor al que podrían obtener de ser informales. La situación del tercer quintil (clase media), es particularmente distinta, pues sugiere que

el monto de crédito promedio al que accede esta población es 49% mayor si su condición es informal. Es importante aclarar que en función de la información existente, únicamente se analiza el crédito recibido, en lugar del crédito demandado, por lo que para el tercer quintil, pese a que los montos asignados a la informalidad, son mayores, estos podrían ser muy menores a los montos efectivamente demandados por esta población.

Nuevamente, pese al castigo que en este sentido también supone la condición de informalidad, éste en realidad resulta un escenario optimista, pues de no existir financiamiento informal ni injerencia de la banca pública, estos serían los resultados: El primer quintil de la población informal vería decrecer su monto promedio de crédito en 53%, el segundo quintil más pobre, en 18%; así mismo, el tercer quintil registraría montos crediticios inferiores en un 14%, mientras que los dos últimos quintiles de mayor ingreso perderían un 26% y un 18% aproximadamente, respecto al monto crediticio al que actualmente tienen acceso. Para la población informal, la ausencia de estas dos fuentes de financiamiento causaría una afección marginal, en proporciones muy menores a las experimentadas por la población informal.

Finalmente, el tercer costo de oportunidad asociado a la condición de informalidad, está determinado por el costo del crédito para esta población. Entiéndase costo como el valor que se debe pagar por los recursos financieros por tenerlos disponibles hoy. Es decir, el interés asociado a los productos financieros a los que los informales tienen mayor acceso, es el más caro. Este costo de oportunidad es consecuencia de los dos primeros puntos antes presentados: El nivel de penetración de la banca formal y la democratización del crédito en la población informal, desplaza y obliga a ésta a incurrir en mecanismos crediticios informales para solventar sus necesidades financieras. Por lo tanto, la mayor demanda de la informalidad de mecanismos de crédito informal, definitivamente encarece el costo de dichos créditos, a la vez que acoge gran parte de las necesidades crediticias que la banca formal no puede satisfacer. En función de este antecedente y con el objetivo de evaluar adecuadamente el costo de oportunidad que supone el acceso al crédito en la población informal, se presenta las distintas modalidades de crédito informal (chulco), para a más de evidenciar la significativa diferencia del costo del crédito informal respecto a mecanismos formales, se comprenda mejor su dinámica; la que en sí misma implica un costo relevante.

Modalidades de financiamiento informal.

Punto diario. Esta modalidad de crédito informal, es ofertada por los denominados “cambistas”²⁵, quienes al manejar cantidades importantes de efectivo, amplían su línea de negocio, destinando una proporción determinada al crédito. Los montos ofertados van desde los USD 1.000, hasta los USD 10.000, cobrando por ello un interés del 1% con periodicidad diaria, equivalente a un interés de 30% mensual, a un plazo máximo de siete días. (Moncayo, 2007). Por las condiciones del crédito, está enfocado en informales cuentapropistas principalmente dedicados a la actividad comercial, cuyo tamaño sea menor a una empresa de diez empleados (micro-emprendimientos).

Crédito de proveedores. Esta es una modalidad crediticia muy recurrente entre pequeños comerciantes y para participar de ella es necesario manejar flujos de mercadería; es decir, la población asalariada se excluye de participar de este mecanismo crediticio. El crédito de proveedores, consiste en el despacho de mercadería por adelantado; es decir se hace sin que el comerciante (objeto del crédito) pague al momento del despacho; sino que lo hace en un plazo

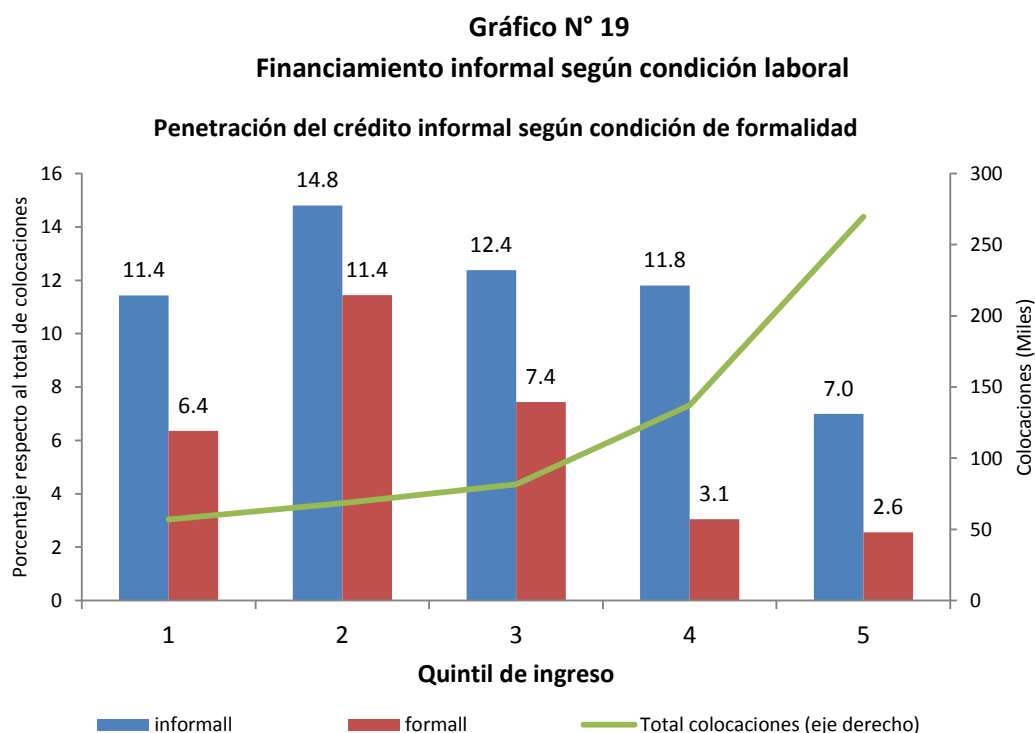
²⁵ Cambista.- persona que cambia dinero, generalmente omitiendo el tipo de cambio oficial vigente.

posterior, pero habiendo pagado un margen adicional. (Mezzera, 1993). En consecuencia, esta modalidad de crédito únicamente permite cubrir necesidades de capital de trabajo. El plazo de este crédito es de máximo 15 días a una tasa del 10% al final del periodo. (Villalobos, 2003).

Compra-Venta. Para acceder a este tipo de créditos, sus demandantes necesitan de una garantía, generalmente un activo fijo. Producto de aquello recibirán un crédito equivalente a la tercera parte del valor comercial del bien. El interés vigente es del 10% mensual y a un plazo máximo de 10 meses. Nuevamente, esta modalidad de crédito se enfoca en quienes afrontan apuros financieros y necesitan hacerles frente con urgencia; por lo que no es posible destinar estos fondos para fines productivos, sino preferencialmente para fines de consumo o mantenimiento del capital de trabajo.

Crédito gota a gota. Esta modalidad es particularmente atractiva, pues no exige garantías y consiste en el pago diario del capital y los intereses del crédito. Mediante ella es posible obtener desde USD 100 a USD 500 (Moncayo, 2007).; al final del mes se terminará desembolsando el capital más el 20% del monto demandado. Por ser aparentemente atractiva y descomplicada en el corto plazo, esta modalidad crediticia tiene gran aceptación en la población de menores ingresos

En consecuencia, la versatilidad y diversas modalidades del crédito informal resulta atractivo para quienes han sido desplazados a él, por lo que cuenta con gran aceptación en la población informal. Sin embargo, su demanda no es producto de una amplia aceptación, sino resultado del desplazamiento que el sistema financiero formal ejerce sobre la población informal.



Fuente: INEC-ENEMDU **Elaboración:** Oscar Enríquez

Nivel de penetración del Chulco en la informalidad.

La población informal del quintil de ingresos más pobre, cubre el 11,4% de sus requerimientos crediticios mediante mecanismos informales; mientras que la población formal de similares

condiciones económicas, mediante esta modalidad atiende únicamente el 6% de sus requerimientos. Del mismo modo, el segundo quintil de menor ingreso en condiciones de informalidad, cubre el 15% de sus necesidades crediticias mediante financiamiento informal, es decir hace uso de este mecanismo con un 30% más de frecuencia que sus similares formales. Así mismo, la clase media informal, recurre a financiamiento informal en un 67% más que la población formal de la misma condición económica. Esta situación es propia para los quintiles de mayor ingreso (cuatro y cinco), pues su condición de informalidad determina que se haga uso del financiamiento informal dos y hasta tres veces más que en el segmento poblacional formal del mismo nivel de ingresos (ver gráfico 19).

Queda claro entonces que el chulco es una alternativa recurrente, derivada del nivel de democratización del crédito de la banca formal. En función de ello, el costo de acceder a una mayor democratización (por vías informales) es significativo, pues el chulco presenta niveles de interés extraordinariamente altos, bajo cualquiera de sus modalidades, mismas que son ampliamente superiores a cualquier producto crediticio formal. Por lo tanto, la población informal al ser arrojada a cubrir sus necesidades crediticias mediante mecanismos informales, experimenta un importante encarecimiento del crédito y, más allá de ello, deja de aspirar a obtener financiamiento de largo plazo, limitando el uso del crédito para necesidades eventuales y de corto plazo (Villalobos, 2003).

La condición de informalidad, a través de las aristas aquí expuestas desemboca un importante costo de oportunidad. El crédito es el mecanismo a través del que el emprendimiento se logra, y a través del que la precariedad queda atrás; sin él progresar se complica. En este sentido, y a manera de reafirmación de los costos existentes en materia crediticia ligados a la condición de informalidad, se presenta una cuantificación de dicho costo de oportunidad, desde una perspectiva microeconómica, con el afán de capturar en algún modo la desventaja de ser informal en este ámbito. Para ello, se emplea una unidad de medida a-dimensional: “ganancia esperada”; cuyo valor adquiere sentido al ser contrastado con aquel que se desprende de una decisión, situación o escenario distinto y comparable (Guibons, 2007). Así, es posible determinar en términos relativos que decisión, situación o escenario es óptimo o comparativamente superior:

Un informal para acceder a un crédito que le permita aumentar su capital de trabajo, generar o mejorar su capacidad instalada, cuenta con las siguientes alternativas: acudir a un banco privado, a una cooperativa de ahorro y crédito, a la banca pública o hacer uso de financiamiento informal²⁶.

Para cada una de estas alternativas existe un interés y plazo asociados a los distintos productos crediticios ofertados (ver cuadro 6). En función de dichas condiciones financieras, los individuos se inclinan por a o b opción. Sin embargo, del lado de la oferta, los futuros beneficiarios, también están sujetos a condiciones mínimas para ser aceptados como sujetos de crédito. La colocación del crédito se hará sólo si los requerimientos crediticios y las condiciones financieras del solicitante empatan.

Para capturar la primera parte del problema, es decir, para saber si es un buen negocio solicitar un crédito en determinada institución financiera, es necesario comparar el beneficio de obtener los recursos financieros hoy, respecto al costo que suponen todas las salidas de los flujos futuros que deberá desembolsar el deudor, en función de las condiciones del crédito que establezca la

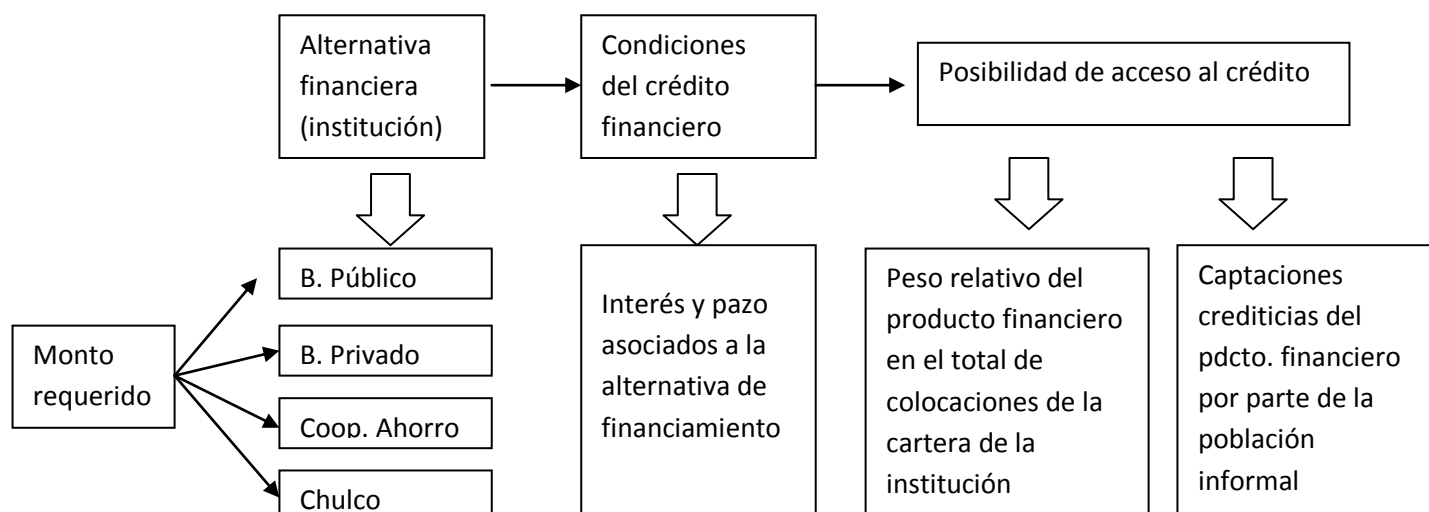
²⁶ Se excluye como alternativa de financiamiento a mutualistas y sociedades financieras, pues no existe información disponible que permita evidenciar relaciones comerciales entre la informalidad y estas instituciones.

alternativa (institución) financiera. Si este beneficio neto, es positivo, solicitar el crédito es una alternativa rentable.

La segunda parte del problema, una vez que se ha determinado si solicitar determinado producto crediticio en determinada “institución” financiera es rentable, consiste en estimar la probabilidad de ser aceptado como sujeto de crédito del producto financiero requerido; para ello se incluye dos criterios. Por un lado, el peso relativo que la institución asigna al producto financiero, respecto al total de sus colocaciones; y por otro, las colocaciones exclusivas del producto financiero destinadas al grupo poblacional solicitante, en este caso, a la población informal. La conjugación de los elementos aquí presentados, permite establecer la ganancia esperada de acceder a un crédito, sujeta a la probabilidad de captar alguna de las colocaciones de la banca, esto, según la condición de actividad del demandante; tal como se detalla a continuación:

Acceso al Microcrédito.

Cuadro N°6
Ganancia Esperada de acceder a financiamiento



Este diagrama puede expresarse en la siguiente ecuación:

$$GE_{M1} = \sum_{i=1}^n \left[M_1 - \frac{M_1(1 + r_i)}{(1 + \pi)^n} \right] * p_i$$

Dónde:

GE_{M1} =ganancia esperada de solicitar el monto crediticio requerido.

i = Alternativa financiera o institución desde la que se desea obtener el crédito.

M = Monto de préstamo requerido.

r_i = Interés asociado al monto requerido en la institución i .

π = inflación anual.

p_i =probabilidad de obtener un crédito en la institución o alternativa financiera i.

La ecuación descrita, puede interpretarse como la sumatoria de las ganancias esperadas de solicitar un crédito de un monto cualquiera en las distintas opciones financieras, en función de la probabilidad de ser aceptado como sujeto de crédito.

Esta ganancia esperada está determinada por el beneficio neto de comparar el monto del crédito, con todos los flujos futuros que deberán pagarse por este. Para ello, estos flujos se traen al valor presente.

Finalmente aquel beneficio neto, está atado a la probabilidad de ser sujeto de crédito para el producto crediticio i en la “institución” financiera i. En función de la disponibilidad de información dos son las fuentes que permiten aplicar la metodología descrita. La primera es el módulo de crédito de la Encuesta Nacional de Empleo y Desempleo Urbano y Rural (ENEMDUR), en función de la que se estima el margen de captaciones de la población informal; y la segunda, es el Banco Central del Ecuador, que ha sintetizado la multiplicidad de productos financieros de las instituciones en los siguientes: microcrédito minorista, microcrédito de acumulación simple y microcrédito de acumulación ampliada²⁷. Para cada producto crediticio, se establecen condiciones financieras (intereses y plazos) estandarizados, que son un buen reflejo de lo que en promedio plantean las distintas instituciones financieras. De este modo, la metodología presentada, en función de la información disponible, permite arrojar los siguientes resultados:

Tabla N° 4

Ganancia esperada de obtener un financiamiento menor a 500 USD, según condición laboral

Microcréditos < USD 500	Probabilidad de que la institución otorgue un crédito equivalente a un informal	Probabilidad de que la institución otorgue un crédito equivalente a un formal	Peso relativo de este tipo de crédito en el volumen de colocaciones	Interés asociado al producto financiero correspondiente	Ganancia esperada informal	Ganancia esperada formal
B. Pública	0.387	0.613	0.010	0.090	-0.373	-0.592
B.Privada	0.549	0.451	0.004	0.300	-0.441	-0.362
Cooperativas	0.796	0.204	0.002	0.239	-0.229	-0.059
Chulco	0.616	0.384	0.011	2.400	-9.192	-5.724

Fuente: INEC-ENEMDU; BCE **Elaboración:** Oscar Enríquez

²⁷ - Según el BCE, los microcréditos minoristas son microcréditos cuyo monto máximo es de USD 3000, otorgadas a microempresarios y que registran un nivel de ventas anuales inferior a USD 100.000, a trabajadores por cuenta propia, o un grupo de prestatarios con garantía solidaria.

- Según el BCE, los microcréditos de acumulación simple son operaciones de crédito cuyo monto máximo está comprendido entre USD 3.000 y USD 10.000, otorgadas a microempresarios que registran un nivel de ventas o ingresos anuales inferior a USD 100.000, a trabajadores por cuenta propia, o a un grupo de prestatarios con garantía solidaria.

- Según el BCE, los microcréditos de acumulación ampliada son operaciones crediticias cuyo monto es superior a USD 10.000, otorgados a los mismos sujetos de crédito de los dos tipos de crédito antes mencionados.

Tabla N° 5 Ganancia esperada de obtener un financiamiento de 501 hasta 3.000 USD, según condición laboral

Microcréditos entre USD 501 y 3000	Probabilidad de que la institución otorgue un crédito equivalente a un informal	Probabilidad de que la institución otorgue un crédito equivalente a un formal	Peso relativo de este tipo de crédito en el volumen de colocaciones	Interés asociado al producto financiero correspondiente	Ganancia esperada informal	Ganancia esperada formal
Banca Pública	0.472	0.528	0.052	0.090	-2.278	33.052
Banca Privada	0.474	0.526	0.020	0.300	-1.900	10.145
Chulco	0.730	0.270	0.008	2.400	-8.187	9.903
Cooperativas	0.523	0.477	0.055	0.239	-4.994	70.563

Fuente: INEC-ENEMDU; BCE **Elaboración:** Oscar Enríquez

Tabla N° 6 Ganancia esperada de obtener un financiamiento de 3001 hasta 10.000 USD, según condición laboral

Microcréditos entre USD 3001-10.000	Probabilidad de que la institución otorgue un crédito equivalente a un informal	Probabilidad de que la institución otorgue un crédito equivalente a un formal	Peso relativo de este tipo de crédito en el volumen de colocaciones	Interés asociado al producto financiero correspondiente	Ganancia esperada informal	Ganancia esperada formal
Banca Pública	0.453	0.547	0.121	0.121	-5.916	209.039
Banca Privada	0.378	0.622	0.025	0.270	-1.817	14.918
Chulco	0.473	0.527	0.010	2.400	-6.362	17.985
Cooperativas	0.333	0.667	0.217	0.229	-12.079	943.490

Fuente: INEC-ENEMDU; BCE **Elaboración:** Oscar Enríquez

Tabla N° 7 Ganancia esperada de obtener un financiamiento de 10.001 hasta 20.000 USD, según condición laboral

Microcréditos entre USD 10.000-20.000	Probabilidad de que la institución otorgue un crédito equivalente a un informal	Probabilidad de que la institución otorgue un crédito equivalente a un formal	Peso relativo de este tipo de crédito en el volumen de colocaciones	Interés asociado al producto financiero correspondiente	Ganancia esperada informal	Ganancia esperada formal
Banca Pública	0.675	0.325	0.092	12.029	-407.092	6592.180
Banca Privada	0.470	0.530	0.011	24.705	-69.560	219.909
Chulco	0.876	0.124	0.010	2.400	-11.795	7.860
Cooperativas	0.305	0.695	0.121	20.719	-418.585	19159.234

Fuente: INEC-ENEMDU; BCE **Elaboración:** Oscar Enríquez

Para los distintos montos crediticios, la ganancia esperada de contraer un crédito para la población informal es inferior a la de la población formal. Únicamente para montos menores a USD 500, la condición de informalidad implica una ventaja sobre la condición de formalidad. Esto encuentra su

razón en el importante número de productos financieros que desde la banca pública se destina y que son específicamente diseñados para grupos poblacionales de menores ingresos y con alta probabilidad de ser informales.²⁸

Pese a ello, para solicitar montos crediticios superiores, la condición de informalidad pesa más a medida que la cuantía aumenta. Son tan amplias las implicaciones de la condición de informalidad, que los flujos futuros que el informal terminará pagando, sujetos a la probabilidad de ser aceptado como sujeto de crédito, al traerlos al valor presente, anulan por completo el beneficio de contar con esos recursos financieros hoy. Por el contrario la ganancia esperada para la población informal es positiva y superior a la de la población formal, de modo que contraer un crédito justifica el beneficio que se obtendrá de éste.

Así mismo, y de manera transversal, puede evidenciarse que el crédito informal (chulco), es el que menos ganancia esperada le reporta a la población formal, aunque la ganancia derivada de su demanda, es mayor si el monto solicitado es menor. Por otro lado, para la población informal, a medida que el monto solicitado incrementa, el chulco progresivamente se hace más atractivo, aun cuando nunca deja de reportar una ganancia esperada negativa. La explicación de este hecho está en la progresiva restricción que la banca formal ejerce sobre la población informal a medida que el monto demandado se amplía. En consecuencia, la condición de informalidad determina que la ganancia esperada de solicitar un crédito sea menor a la derivada de la condición de formalidad (Ver tablas 4-7). Pese a que la dicha ganancia esperada es adimensional, evidencia claramente el castigo que en términos de acceso, democratización y costo del crédito, enfrenta un informal.

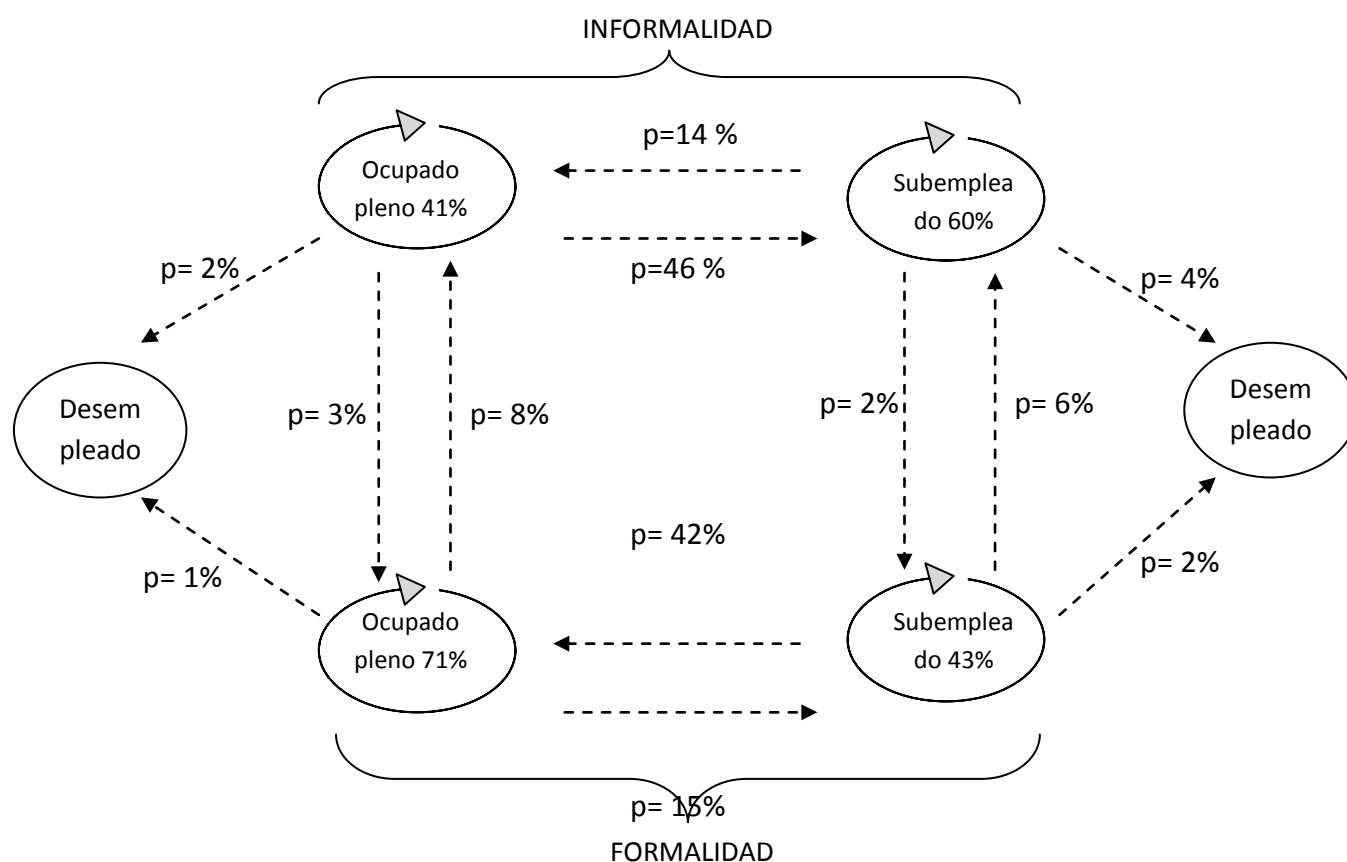
Experimentar un castigo en el acceso, democratización y costo del crédito, no es un costo menor. Estos condicionantes determinarán las posibilidades de progreso y crecimiento a futuro de la población informal. A diferencia de una transferencia que busca aliviar las condiciones de la población objetivo, el crédito permite su real crecimiento y la hace protagonista de nuevos emprendimientos. Por lo tanto, este es un mecanismo sostenible y viable para mejorar las condiciones de vida de la población. Sin embargo, un grupo objetivo enorme y quizá el que cuenta con mayor afán de emprendimiento (en función del peso que tiene la informalidad cuentapropista en la población informal) está siendo aislado de la banca formal; y en consecuencia se ve obligado a recurrir al financiamiento informal, reforzando así la dinámica y entramado informal.

Riesgo asociado a la Inestabilidad laboral.

Otro costo no monetario de la informalidad, es aquel asociado al riesgo que supone la inestabilidad laboral. Inestabilidad laboral entendida como la ausencia de certeza futura sobre la continuidad de la situación laboral actual. Dicha inestabilidad conlleva incapacidad de respuesta ante eventualidades, ausencia de planificación, miopía de futuro; en definitiva, supone vulnerabilidad y por ello este es un costo relevante que merece ser medido.

²⁸ Los productos financieros de la banca pública con gran poder de penetración en la población informal de menores ingresos son el crédito 555 y el crédito de desarrollo humano.

Cuadro N° 7
Probabilidad de transición según condición laboral



Fuente: INEC-ENEMDU **Elaboración:** Oscar Enríquez

La condición laboral, determina un costo de oportunidad en términos de movilidad social. Así, la condición de informalidad no sólo que contribuye a la precarización del empleo, sino que garantiza y amplifica su perpetuidad. Por ello, quienes son informales, lejos de lograr mejorar la calidad y condiciones de trabajo en las que se desempeñan, con el paso del tiempo, más bien experimentan una restricción a progresar en términos de calidad laboral. En este contexto, la probabilidad de que un informal que actualmente es ocupado pleno, en el lapso de un año, continúe siendo ocupado pleno es del 44%; es decir, cuenta con menos de la mitad de posibilidades de mantener un empleo de calidad en el que al menos gane más del salario mínimo y su dedicación horaria empate con su disponibilidad (ver cuadro 7). Aquello se deriva de la probabilidad de seguir siendo informal ocupado pleno (41%) y de pasar a ser formal ocupado pleno (3%). Por su parte, un trabajador formal, que también sea ocupado pleno, casi duplica su probabilidad de mantener un empleo de calidad en el lapso de un año, es decir, la probabilidad de que continúe trabajando en un empleo de estas características es del 79%. Contar con esta certeza, significa contar con poder de planificación hacia futuro.

Volviendo con el ocupado pleno informal, la probabilidad de que continúe siendo informal y que empeore la calidad de su empleo, es decir, de que en el plazo de un año pase a ser subempleado, es del 46. En contraste a ello, de ser formal, la probabilidad de ser ocupado pleno y transitar hacia el subempleo se reduce de 46% a únicamente 15%; en otras palabras, la condición de formalidad de un trabajador lo protege y anula su inestabilidad laboral, reduciendo a un tercio el riesgo de perder un empleo de calidad por uno precario o de peores condiciones.

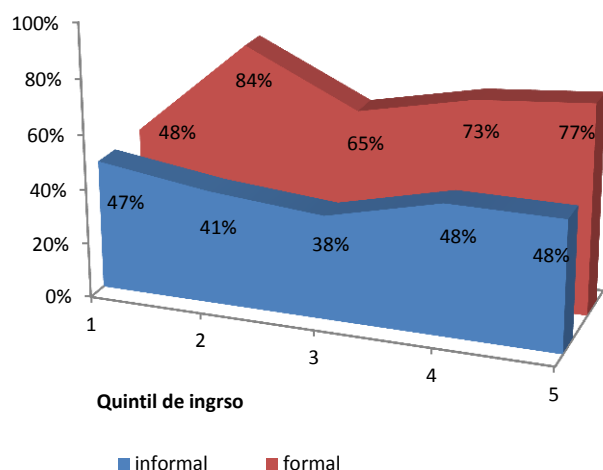
Finalmente, es importante analizar lo que ocurre con quienes cuentan con un empleo precario al ser subempleados. De ser este el caso en la informalidad, existe únicamente el 16% de probabilidad de mejorar la condición de actividad en el plazo de un año. A su vez, esta probabilidad está determinada en un 14% por mejorar la calidad de empleo dentro de la misma condición de informalidad y solamente en 2% transitando a la formalidad. En contraste con esta realidad, de contar con un empleo precario en la formalidad, existe un 44% de probabilidad de mejorar la calidad de empleo en el plazo de un año; es decir, las probabilidades de progreso al menos se triplican. Así mismo, la condición de informalidad incrementa en un 50% la probabilidad de pasar del subempleo al desempleo, aún cuando la probabilidad de pasar de la informalidad al desempleo es baja. Por lo tanto, la condición de informalidad del trabajador amplifica su vulnerabilidad, reduce sus posibilidades de progreso, haciéndolo menos propenso a que su calidad de empleo mejore o que se mantenga en el tiempo y más tendiente a deteriorar la calidad de su empleo. Todos estos condicionantes relacionados a su estabilidad laboral determinan su vulnerabilidad y exposición al riesgo; en este sentido, la condición de informalidad supone nuevamente un importante castigo en términos de empleo digno.

La inestabilidad laboral derivada de la condición de informalidad, es una determinante muy fuerte que no logra ser revertida por la edad o clase social de los individuos, pues la penalización que supone rebasa completamente los beneficios que de estas características pudieran desprenderse. En efecto, Al desagregar el riesgo que supone informalidad en términos de estabilidad laboral según quintil de ingreso, los resultados hasta el momento encontrados vuelven a estar presentes de forma transversal en la población independientemente de su nivel de ingreso. Así, se observa que tanto para los quintiles de menores ingresos como para los más ricos, su ingreso laboral, apenas logra mitigar, pero nunca contrarrestar, la vulnerabilidad que supone el riesgo asociado a la condición de informalidad.

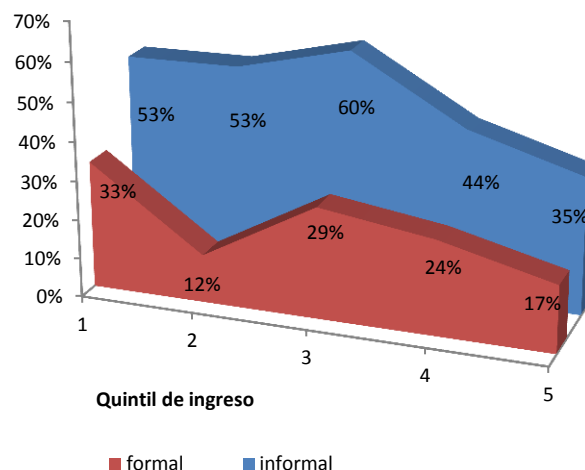
Gráfico N°19

Probabilidad de transición asociada a la condición laboral, según quintil de ingreso

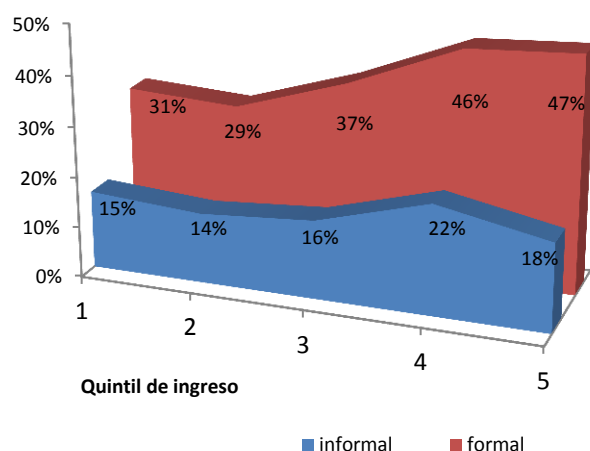
A. Probabilidad de transición.- Ocupado pleno (t-1)-ocupado pleno (t)



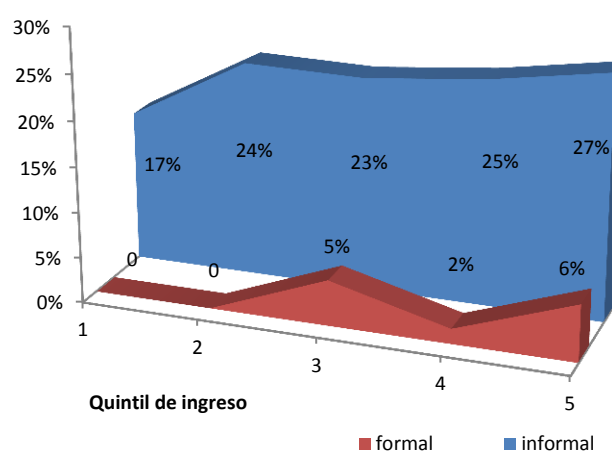
B. Probabilidad de transición.- Ocupado pleno (t-1)- subempleado (t)



C. Probabilidad de transición.- Subempleado (t-1)-ocupado pleno (t)



D. Probabilidad de transición Subempleado (t-1)desempleado (t)



Elaboración: Oscar Enríquez **Fuente:** INEC-ENEMDU

Por ejemplo, de ser informal, la probabilidad de perder un empleo de calidad y desempeñarse en uno de inferiores condiciones laborales –subempleo–, en el segmento de población más pobre es del 53%; mientras que en el quintil más rico, es del 35%. Entonces, el nivel de ingreso de los individuos, -ceteris paribus- mitiga en promedio, en 18% la probabilidad de transitar de un empleo de calidad a uno de menor calidad. Al contrastar el efecto positivo del nivel de ingreso sobre la exposición a la inestabilidad laboral, con aquel que se deriva de la condición de informalidad, se encuentra que el segundo efecto predomina sobre el primero: Si se compara la exposición a la inestabilidad laboral de los individuos informales, con la de sus similares formales, es decir, con aquellos de un nivel de ingreso equivalente, se encuentra que el nivel de exposición, en promedio, aumenta en un 53% (26 puntos). Aquel 53%, derivado de la condición de informalidad, es muy superior al efecto positivo que

el nivel de ingresos tiene en la estabilidad laboral de trabajador. Por ello, si bien es cierto el nivel de ingresos, mitiga la vulnerabilidad del trabajador en términos de estabilidad laboral, este efecto de ninguna manera es capaz de contrarrestar al efecto negativo asociado a la condición de informalidad, pues este último lo rebasa totalmente.

Así mismo, la probabilidad de mejorar las condiciones de empleo, pasando de ser subempleado a ocupado pleno -en el lapso de un año- para un trabajador informal del quintil de menores ingresos, es del 15% y para uno del quintil más rico, ésta aumenta únicamente a 18%. En este sentido, al analizar la probabilidad de transición para todos los quintiles de ingreso, se encuentra que en promedio, el nivel de ingreso incrementa en 6,7% las probabilidades de mejorar las condiciones de empleo. Nuevamente, si el efecto derivado del nivel de ingresos sobre la vulnerabilidad del trabajador, es comparado con aquel que obedece a su condición de informalidad, se encuentra que el primero es ampliamente superado por el segundo. Es decir, la desventaja que supone la condición de informalidad, para los distintos quintiles, determina que en promedio, la probabilidad de encontrar un trabajo de mayor calidad -ocupación plena-, se reduzca en 55% si el trabajador es informal. Esta desventaja, es ampliamente mayor a la ventaja derivada del nivel de ingreso del trabajador en sus posibilidades de alcanzar un empleo de mejor calidad. Por lo tanto, pese a que el nivel de ingresos del que procede el trabajador contribuye a aumentar la probabilidad de pasar de un empleo precario -subempleo- a uno de calidad -ocupación plena-, este efecto es totalmente contrarrestado por uno mayor: el asociado a la condición de informalidad, que actúa en sentido contrario al primero y que además lo anula por completo.

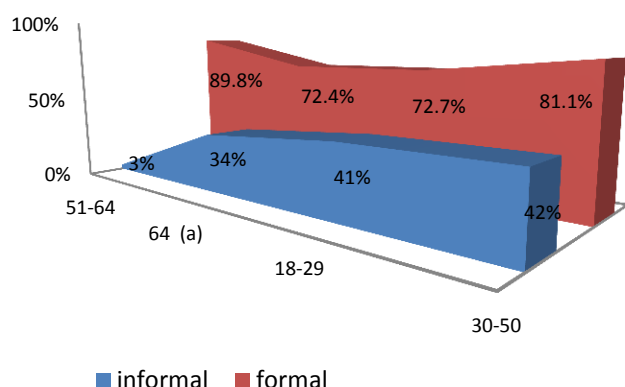
Finalmente, se debe analizar lo que sucede con aquellos grupos poblacionales que teniendo hoy un empleo precario, corren el riesgo de ser desempleados. Para el quintil de ingresos más pobre, la posibilidad de caer en el desempleo e inactividad, en el plazo de un año, es muy cercana a cero, mientras que para el quintil de mayores ingresos, esta aumenta al 6%. Entonces en promedio, un ingreso laboral mayor, incrementa en 1% la probabilidad de caer en desempleo, extrañamente a lo que se podría pensar. Este hecho encuentra su explicación en la posibilidad que tienen los individuos de quintiles más altos dejar temporalmente de trabajar, una vez que cuentan con un respaldo o patrimonio acumulado para su subsistencia (McClelland, 2012). Más aún, la condición de informalidad, en promedio, amplifica esta probabilidad en 6.2 veces la probabilidad de caer en el desempleo o de ser parte de la población económicamente inactiva (ver gráfico 19.D).

Del mismo modo, si se analiza las probabilidades de transición según grupo etario, se observa que la edad no es un factor fundamental para garantizar estabilidad laboral, o al menos es menos determinante que la condición laboral de los individuos. Así, se observa que la vulnerabilidad a la que los trabajadores están expuestos se extiende transversalmente a lo largo de los distintos grupos etarios si su condición laboral es informal; dicha vulnerabilidad es mitigada en algunos grupos etarios, pero jamás contrarrestada, al igual que sucede con el efecto del nivel de ingreso en la reducción del riesgo laboral.

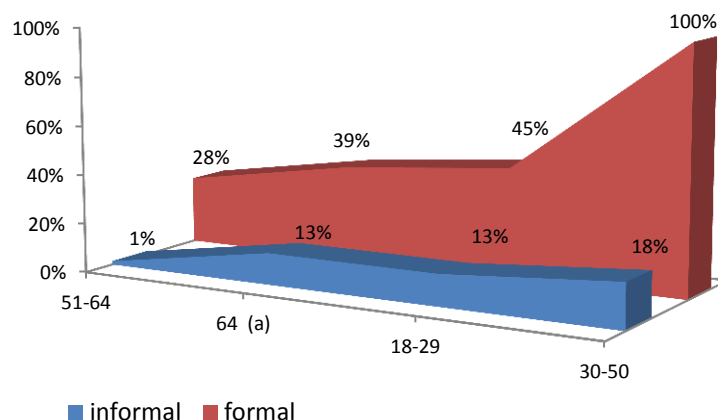
Gráfico N° 20

Probabilidad de transición asociada a la condición laboral, según grupo etario.

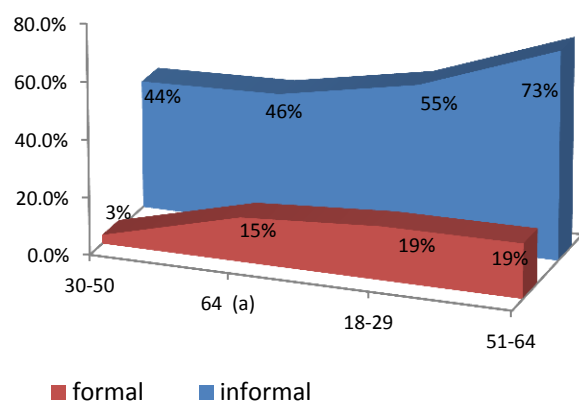
A. Probabilidad de transición.- Ocupado pleno (t-1)-ocupado pleno (t)



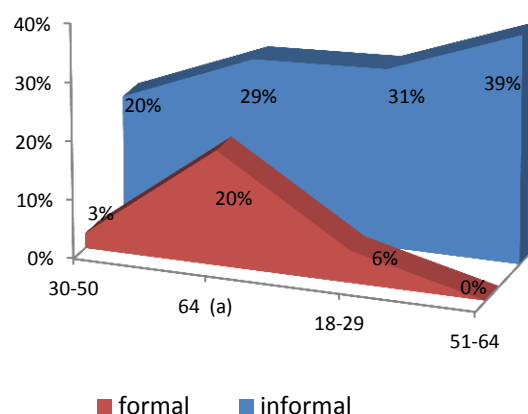
B. Probabilidad de transición.- subempleados (t-1)-ocupados plenos (t)



C. Probabilidad de transición.- ocupados plenos (t-1)-subempleados (t)



D. Probabilidad de transición.- subempleado (t-1)-desempleado (t)



Fuente: INEC-ENEMDU **Elaboración:** Oscar Enríquez

Para el grupo etario comprendido entre 18 y 29 años (ver gráfico 20.A), la probabilidad de permanencia en el grupo de ocupación plena es del 41% (una de las más altas de todos los grupos etarios), esto, dado que la condición laboral sea de informalidad; mientras que la probabilidad de permanencia en el subempleo es del 56% (de las más bajas entre los grupos etarios). Sin embargo, en la formalidad, las probabilidades permanencia en la ocupación plena y transición desde el subempleo a la ocupación plena se amplían mucho más. Así, la permanencia en la ocupación plena se extiende al 73%, y la de transición subempleo-ocupación plena incrementa al 40% (ver gráfico 20.A y 20.B).

Quienes están comprendidos en una edad entre 30 y 50 años, presentan una probabilidad de permanencia en la ocupación plena del 42%, mientras que la probabilidad de migrar desde el

subempleo a la ocupación plena alcanza el 18%, todo esto si la condición laboral de trabajador es informal. Sin embargo, si su condición es formal, las probabilidades de conservar un empleo de calidad o de transitar a uno se elevan significativamente, pues en el primer caso se duplican (81%) y en el segundo se triplican (45%).

La alta movilidad entre estos grupos etarios está vinculada a la capacidad de transición entre la informalidad y formalidad de estos segmentos poblacionales. En efecto, se observa que la probabilidad de transición informal-formal es del 7% en el caso de los ocupados plenos, y del 5% en el de los subempleados comprendidos entre 18 y 29 años de edad. Así mismo, para los trabajadores entre 30 y 50 años, la posibilidad de transitar desde la informalidad hacia la informalidad es del 4%. Estas probabilidades, pese a ser bajas, son las mayores en comparación al resto de grupos etarios.

A partir de los 50 años, la población encuentra progresivamente más difícil remontar su condición de informal, así como mejorar o mantener la calidad de empleo. Así, la probabilidad de transitar de la ocupación plena al subempleo en el grupo comprendido entre 50 y 64 años, se expande de 44 a 73%, y a 46% en el grupo etario de mayor edad que es informal. En adición a ello, la probabilidad de garantizar o conservar la condición de ocupado pleno se reduce a 3 y 34% respectivamente. En otras palabras, la certeza sobre la estabilidad laboral futura es nula.

Sorpresivamente del lado de la formalidad, una realidad distinta tiene lugar: En un primer momento, hay que destacar que de forma transversal, para cualquier grupo etario, la posibilidad de que un ocupado pleno mantenga su condición laboral, así como que un subempleado se desempeñe en un empleo de mayor calidad, es ampliamente superior a la derivada de la informalidad. La existencia de estos dos factores abre paso a la movilidad social y al progreso que se desprende de la mejora en las condiciones de empleo, y como puede verse, el escenario desde el que es posible es desde la formalidad.

En segundo lugar, durante los últimos años, cuando la edad se presenta como un factor asociado a la vulnerabilidad, la formalidad aparece para revertir y en gran medida anular esta condición. Mientras que trabajadores informales de los grupos etarios de mayor edad tienen nulas posibilidades de mejorar la calidad de su trabajo, de mantener su condición de ocupados plenos y amplia propensión a transitar hacia el desempleo o a la población económicamente inactiva; trabajadores formales del mismo grupo etario, apenas ven que su condición laboral y posibilidades de progreso se deterioran; y lo más importante, durante sus años de cesantía contarán con un sustento que les permita compensar su salida del mercado laboral. Este es un beneficio del que la población informal no podrá gozar. En este sentido, la formalidad proporciona un importante respaldo ante la vulnerabilidad e inestabilidad laboral, sobre todo durante los últimos años de vida, y para quienes prescinden de ella, su ausencia supone un importante costo de oportunidad en materia de calidad de empleo y estabilidad laboral.

Costo monetario de la informalidad

Uno de los costos asociados a la informalidad, y quizá el menos visible, es el costo que implica en términos de ingreso laboral. Bajo la teoría productivista, uno de los incentivos a la informalidad es que en un análisis de costo beneficio, los individuos se inclinan a ella porque les permite ahorrar costos que el Estado les impone (afiliación a la seguridad social, cumplimiento tributario, etc), y ello constituye una importante ventaja comparativa a la que están dispuestos a aceptar. En

consecuencia, la informalidad aparece como una alternativa “rentable”, a la que los individuos se ven arrojados desde el Estado, debido al alto costo que implica el cumplimiento de la ley.

Sin embargo, la informalidad lejos de constituir un incentivo en sí misma, representa un importante costo de oportunidad en términos de ingreso laboral. Para evaluar este costo de oportunidad, Mincer (1972) establece que es posible desagregar la contribución de las características del individuo a su salario laboral; así por ejemplo, demuestra que es factible determinar cuánto aporta su nivel de educación, experiencia, edad, rama de actividad, o cuán determinante es su etnia en su nivel de ingresos. En consecuencia, es también posible determinar cuánto aporta su condición de informalidad.

Para ello, el modelo (Ecuación de Mincer) se formula como se indica a continuación.

$$\ln y = \alpha + \beta(ed) + \infty(Z) + \mu$$

Donde:

$\ln y$ = logaritmo natural del ingreso laboral

Z = Características explícitas del individuo.

μ = Término de error.

Para emplear la teoría de Mincer en la estimación del costo de oportunidad de la informalidad; el componente Z se ha definido por las siguientes variables:

$$Z = [edu, ge, cond, sx, g_e, area, quin]$$

Donde:

edu = Último nivel educativo alcanzado.

$cond$ = Condición de actividad (formal ó informal)

ge = Grupo étnico.

sx = Sexo.

$area$ = urbano ó rural.

$quin$ = Quintil de ingreso

En consecuencia, la ecuación de Mincer queda definida de la siguiente manera:

$$\ln y = \alpha + \beta(ed) + \infty_1(cond) + \infty_2(ge) + \infty_3(sx) + \infty_4(g_e) + \infty_5(quin) + \infty_5(area) + \mu$$

Limitaciones de la ecuación de Mincer.

Las principales limitaciones de la ecuación de Mincer son las siguientes: Por un lado, resulta extremadamente complicado incluir todos los determinantes del ingreso laboral de individuo (educación, experiencia, habilidad, suerte, nivel de ingresos, carisma, etc.). Por ello, aquello que no puede recogerse se incluye en el término de error o perturbación aleatoria, para que sea esta parte de la ecuación la que incluya todos aquellos términos no observables. Sin embargo, si dentro del término de perturbación se incluyen variables que tienen una relación causal con variables independientes de la ecuación, la perturbación aleatoria estaría correlacionada con aquellas. Esto provocaría estimaciones inconsistentes para el término correlacionado. El caso más recurrente es que la habilidad de los individuos (incluida dentro de la perturbación aleatoria), esté correlacionada con el nivel de educación, es decir, que los individuos más hábiles sean también quienes deciden elegir el mayor nivel educativo. Si esto ocurre, se estaría sobreestimando el rendimiento de la educación en el salario laboral. Por ello, el componente de “educación” de la ecuación, es el que debe tratarse con mayor cuidado, dado que la literatura (Sapelli, 2009) ha demostrado que aquel término tiende a estar correlacionado con el error.

Una segunda limitación es que la ecuación de Mincer establece una única tasa de rendimiento para cada una de las características dispuestas. Por ello, necesita que dichas características y en especial el componente educativo sea lo suficientemente desagregado y flexible para capturar correctamente los retornos respectivos (Sapelli, 2009). Así por ejemplo, de ser posible, para el componente de educación, se debe desagregar los distintos niveles educativos (primaria, básica, secundaria, media y superior), incluso detallando niveles de estudio completos e incompletos. Para el componente de ingreso, es preciso detallar los distintos quintiles o deciles de los que proviene el individuo, para el componente de experiencia debe generarse variables que capturen la fase del ciclo de vida de rendimientos crecientes, como la de rendimientos decrecientes, etc. Esto permite arrojar estimaciones robustas y de mayor fidelidad.

Finalmente, una tercera limitación está determinada por el tratamiento de las variables dependientes como variables exógenas. Por ejemplo, la educación es una variable que no siempre es endógena, pues en muchos casos puede estar determinada por estructuras sociales, económicas y culturales que determinan que al individuo le sea asignado un nivel de educación específico, en lugar de que él conscientemente lo elija. De ser este el caso, y si se trata a la variable como exógena, las estimaciones derivadas serán poco robustas. En función de esta limitante, la literatura recomienda calcular los rendimientos respectivos mediante mínimos cuadrados en dos etapas. Este método permite que la variable que causa auto-correlación sea eliminada y remplazada por una variable instrumental.

De la mano de las limitaciones aquí presentadas, puede verse que las mayores complicaciones están en el componente de educación de la ecuación; componente que en la aplicación práctica no es de interés total; por lo que para corregir problemas derivados de su tratamiento se asumen dos supuestos:

- El nivel de educación es una variable exógena, debido a la universalización de la educación pública y a su amplio poder de penetración a bajo costo. En consecuencia, la provisión subsidiada del servicio en la modalidad de educación fiscal para todos los niveles educativos, hace que para éstos disminuya en la medida de lo posible el costo de oportunidad de acceder

a la educación. Por lo tanto, se rompe con el tratamiento de la educación como una variable exógena.

- No existe correlación entre el nivel de habilidad y el nivel de educación alcanzado. (Spence, 1974), demuestra que la sobre-educación es un fenómeno propio de nuestros tiempos, en el que tanto quienes tienen habilidad como quienes carecen de ella se educan enfáticamente, con el objetivo de enviar señales de productividad al mercado laboral; hecho que es posible gracias al afloramiento de programas educativos progresivamente más flexibles y diversos.

En función de las limitaciones presentadas y de las múltiples ventajas derivadas de la ecuación de Mincer, a continuación se presentan los resultados encontrados en la regresión:

Estimación de la contribución de las características observables de un individuo informal:

Linear regression

Number of obs = 11044
F(11, 11032) = 236.15
Prob > F = 0.0000
R-squared = 0.2615
Root MSE = .96418

lingr1	Coef.	Robust Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
edad2	-.0000843	7.82e-06	-10.78	0.000	-.0000996	-.000069
edu_b	-.2025273	.0335114	-6.04	0.000	-.2682156	-.1368389
edu_u	.3067543	.0398242	7.70	0.000	.2286918	.3848168
informall_test	-.3235549	.0246735	-13.11	0.000	-.3719194	-.2751904
mj	-.4903899	.0330771	-14.83	0.000	-.5552268	-.4255529
quin_1	-.3488558	.0700831	-4.98	0.000	-.4862313	-.2114803
quin_2	.1517693	.0667334	2.27	0.023	.0209599	.2825786
quin_3	.4074832	.0663712	6.14	0.000	.2773838	.5375825
quin_4	.6106488	.066247	9.22	0.000	.4807928	.7405049
quin_5	1.086799	.0714817	15.20	0.000	.9466821	1.226916
ge_m	.0603061	.027311	2.21	0.027	.0067716	.1138407
ge_i	0	(omitted)				
rur	0	(omitted)				
_cons	5.550544	.0730673	75.96	0.000	5.407319	5.693769

Estimación de la contribución de las características observables de un individuo formal:

Linear regression

Number of obs = 11044
 F(11, 11032) = 243.33
 Prob > F = 0.0000
 R-squared = 0.2633
 Root MSE = .96296

lingr1	Coef.	Robust Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
edad2	-.0000827	7.79e-06	-10.61	0.000	-.000098	-.0000674
edu_b	-.1995914	.033446	-5.97	0.000	-.2651516	-.1340312
edu_u	.2982857	.0399834	7.46	0.000	.219911	.3766604
formall_test	.3479286	.0248315	14.01	0.000	.2992544	.3966029
mj	-.4882911	.033015	-14.79	0.000	-.5530065	-.4235758
quin_1	-.3501282	.0699243	-5.01	0.000	-.4871924	-.2130641
quin_2	.1476426	.0665646	2.22	0.027	.0171641	.2781212
quin_3	.4011199	.0662061	6.06	0.000	.2713441	.5308958
quin_4	.6007752	.0661695	9.08	0.000	.4710711	.7304793
quin_5	1.072391	.0715891	14.98	0.000	.9320634	1.212718
ge_m	.057587	.0273381	2.11	0.035	.0039995	.1111745
ge_i	0	(omitted)				
rur	0	(omitted)				
_cons	5.228259	.0693865	75.35	0.000	5.092249	5.364268

La ecuación de Mincer muestra claramente que la característica de informalidad de los individuos es una de las que más penaliza su salario laboral. Este costo es incluso superior al que supone contar con un nivel de estudios básico o al asociado a la procedencia de un quintil de ingreso pobre:

Puntualmente, se evidencia que los principales aspectos socioeconómicos que afectan de manera positiva el ingreso de los individuos son: Por un lado, el quintil de ingreso, aspecto que está directamente relacionado con el ingreso laboral que perciben las personas, pues lo empuja de manera inercial. Así, quienes proceden de un contexto pobre, enfrentan un castigo del 35% en términos de ingreso laboral, frente a quienes pertenecen al quintil inmediatamente superior. En consecuencia, quienes proceden de un quintil de mayores ingresos, logran duplicar el ingreso del quintil inmediatamente inferior.

Así mismo, el nivel de educación contribuye positivamente al ingreso laboral; lo que es particularmente evidente en el caso de la educación superior. Si un individuo cuenta con educación superior, es capaz de incrementar su salario en 30%, en contraste al ingreso que habría alcanzado de contar con el nivel de educación inmediatamente anterior (educación secundaria).

Por otro lado, entre las características observables de los individuos que inciden de manera negativa en su ingreso, están las siguientes: sexo, condición de actividad y nivel de educación. En efecto, si el sexo de un trabajador es femenino, enfrenta una penalización en su salario del 49%, en contraste al que obtendría de ser hombre y de mantenerse inalterables el resto de condiciones socio-económicas. Del mismo modo, un nivel de educación inferior, como el hecho de contar únicamente con educación básica, implica una reducción del 20% en el salario laboral, en comparación al ingreso que se obtendría de contar con un nivel educativo inmediatamente superior (educación secundaria).

Finalmente, la condición de informalidad de un trabajador determina una penalidad en su ingreso laboral del 32%. Es decir, si su condición fuese la de un trabajador formal, y el resto de capacidades y características fuesen las mismas (clase social de procedencia, nivel educativo, área geográfica, etc.), su salario sería superior en esa proporción.

En conclusión, la condición de la informalidad es una de las características de los trabajadores que penaliza con más fuerza su ingreso laboral, y esta es una condición que no viene del todo dada o que es completamente asignada. Es decir, no se puede elegir el sexo, área geográfica, o etnia, sin embargo, la condición de informalidad es una condición que se puede elegir y es reversible. En tal virtud, la estimación aquí presentada, constituye un elemento importante que el trabajador informal debe considerar para revertir su condición de actividad de serle posible, pues la formalidad, de ningún modo implica una desventaja o un costo al que es necesario renunciar, sino más bien, es un determinante de visualización desde la política pública. Este factor, conlleva múltiples bondades, y como puede verse, la retribución lograda en términos de ingreso laboral es una de las más importantes. Por lo tanto, los argumentos arrojados desde la teoría productivista, que apuntan a que la informalidad es la opción más rentable en función del costo de cumplir con la ley, no son totalmente ciertos. Las barreras de la formalidad constituyen un costo importante e inmediato, sin embargo, los costos asociados a la informalidad perduran en el largo plazo y superan ampliamente a los costos de la formalidad.

Costo de la informalidad para el Estado.

La informalidad también implica un costo de oportunidad para el Estado, en términos de los recursos que dejan de administrarse para el desarrollo. En tal virtud, la perpetuidad de la informalidad no sólo que resta los ingresos de las arcas fiscales, sino que en ausencia o reducción de la formalidad, para que se logren los objetivos de mediano y largo plazo de la política pública, la carga y presión tributaria sobre los contribuyentes debe aumentar.

En este contexto, el impuesto a la renta que el Estado deja de percibir, como producto de la condición de informalidad de los contribuyentes, es el principal rubro que debe considerarse para estimar la magnitud de recursos que dejan de ser administrados.

En consecuencia, la siguiente metodología parte de información de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los hogares urbanos (ENYGHUR). En función de este recurso, la estimación del impuesto a la renta que deja de ser percibido está determinada por los siguientes parámetros:

$$Tx = \sum_{i=1}^I (X_w + X_{cp}) - \sum_{i=1}^I D_t \therefore D_t \leq \frac{1}{2} (X_{tn})$$

$$\sum_{i=1}^I (X_w) = \sum_{i=1}^I (X_m - X_e) \therefore X_m = \sum_{c=1}^C c \wedge X_e = \sum_{e=1}^E e$$

$$\sum_{i=1}^I (X_{cp}) = (X_b - G_n) * p_i \therefore G_n \sum_{g=1}^G g$$

$$D_t = \left[\sum_{d=1}^D d / y_{per\ i} \right] \setminus d \leq \bar{d}$$

Donde:

X_w : Ingreso neto de asalariados.

X_{cp} : Ingreso neto de cuentapropistas.

D_t : Deducciones totales.

X_{tn} : Ingreso total neto.

X_m : Ingreso monetario.

X_e : Ingreso en especie.

c : Componente del ingreso monetario (remuneración mensual unificada, bonificaciones).

e : Componentes del ingreso en especie (alimentación, transporte, residencia, etc.).

X_b : Ingreso bruto del negocio (según participación de los propietarios y/o accionistas).

G_n : Gastos del negocio.

p_i : Participación del accionista i en el negocio.

d : Deducción i (alimentación, vestido, educación, vivienda, salud).

per : Proporción del ingreso del perceptor de ingreso i respecto al ingreso total del hogar.

\bar{d} : Techo máximo de deducción del rubro d . (según tablas SRI).

La ecuación planteada, en función de la información disponible plantea dos componentes primordiales, el primero, la estimación del ingreso neto, y el segundo, las deducciones de los contribuyentes. Juntos, estos componentes permiten establecer la base imponible, a partir de la que se calcula el impuesto a la renta.

Respecto al primer componente, se distinguen dos criterios, un ingreso para asalariados y otro para cuentapropistas. En un primer momento, estos ingresos son brutos, por lo que se deben descontar los costos correspondientes a cada ingreso para estimar el ingreso neto de los contribuyentes. Para estimar el ingreso neto de los asalariados, se descuenta del ingreso bruto los componentes salariales que no son objeto de gravamen del impuesto a la renta (tales como: aportaciones a la seguridad social, fondos de reserva, compensaciones e ingresos en especie), según lo que establece el formulario 107 del Servicio de Rentas Internas. El ingreso en especie involucra asignaciones no monetarias que tampoco son objeto de gravamen, tales como alimentación, transporte o

vestimenta. Estos ingresos en las encuestas de los hogares se consideran como ingreso laboral; pero deben excluirse para el cálculo del impuesto a la renta, pues son rubros no declarados.

Para el caso de los cuentapropistas, se establecen dos criterios, por un lado, de los ingresos brutos se descuentan los gastos operativos del negocio; sin perder de vista el porcentaje de participación en el negocio. Así, descontando de los ingresos brutos los gastos operativos del negocio, se establece el ingreso neto total, ingreso que a su vez se contrasta con el margen de participación de los socios en el negocio, para estimar el ingreso individual de los cuentapropistas. En la mayoría de ocasiones, y sobre todo en el caso de las empresas menores a 10 empleados, la participación en el negocio es del 100%, pues su propietario percibe el total del ingreso neto. Sin embargo, conforme aumenta el tamaño de la empresa, el margen de participación disminuye y el número de socios se incrementa, por lo que el ingreso neto total del negocio progresivamente deja de ser equivalente al ingreso neto individual; sino que se reparte entre el número de accionistas o propietarios en función de su participación. La inclusión de este criterio permite estimar de manera mucho más precisa el ingreso neto que perciben los cuentapropistas en su negocio.

Como se señaló, el segundo componente de la ecuación, estima las deducciones de los contribuyentes. Para ello, se usa información del módulo de gasto de los hogares. Se incluye gasto en educación, salud, alimentación, vivienda y vestimenta. Entonces, se establece el gasto total del hogar en estos componentes y se lo distribuye según la contribución porcentual de los perceptores al ingreso total del hogar; es decir, si un hogar cuenta con dos perceptores de ingreso, de los cuales el primero contribuye con el 60% de los ingresos del hogar, se le asigna el 60% del gasto total del hogar; es decir, se asume que la deducción para este contribuyente, es equivalente a su aporte en el financiamiento del gasto del hogar. Este es un supuesto que debe hacerse en función de la información disponible. En realidad, los hogares no necesariamente distribuyen sus gastos de manera proporcional a la capacidad adquisitiva de sus perceptores; y si esto sucede, la asignación de la estructura de gasto no necesariamente gira en torno a los componentes deducibles del impuesto a la renta; sino que pueden hacerse en función de criterios tales como la cobertura de las necesidades individuales de los integrantes de la familia, así el jefe de hogar cubre las necesidades de los hijos, mientras que el cónyuge cubre las necesidades de la pareja, en función de la cobertura del ahorro y el gasto o incluso uno de los perceptores puede correr con todos los gastos suntuarios, mientras que el otro cubre los gastos básicos. Desde esta perspectiva existe una multiplicidad de criterios con los que los perceptores de ingresos pueden administrar los gastos del hogar, y como resultado de estas alternativas alcanzar un nivel distinto de deducción individual a la hora de pagar el ingreso a la renta. Por ello, el asumir una cobertura de gastos proporcional al ingreso de los contribuyentes, implica un supuesto importante, necesario y a la vez bastante real, que debe formularse en función de la carencia de información respecto a la cobertura del gasto del hogar a la que hacen frente sus distintos perceptores de ingreso.

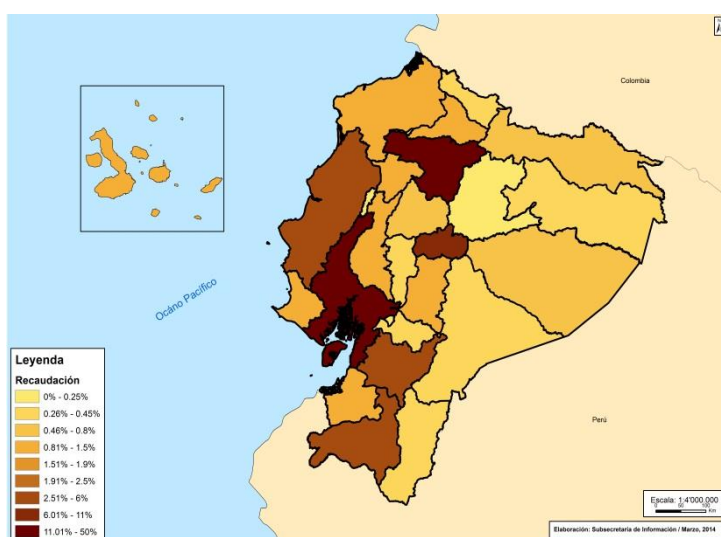
Continuado con la estimación, una vez establecido el gasto con el que corre cada perceptor de ingreso en el hogar, es posible determinar el monto de deducciones a descontarse de su ingreso. Aquí, se incluyen los siguientes criterios: En primer lugar, se establece un monto máximo de deducción para cada uno de los componentes del gasto deducible²⁹. En segundo lugar, se incluye la condición de que la suma de todas las deducciones debe representar máximo el 50% del ingreso neto

²⁹ Los montos máximos de deducción para cada componente, se establecen en función de las tablas de deducción del impuesto a la renta del Servicio de Rentas Internas.

del contribuyente, si las deducciones son mayores a este umbral, la fracción excedente no será tomada en cuenta en la deducción del ingreso³⁰.

En función de la metodología descrita, se determina que el impuesto a la renta que deja de recaudarse debido a la condición de informalidad de los contribuyentes es 15% superior a la recaudación efectiva para personas naturales. Este monto, es equivalente al crecimiento anual de la recaudación del impuesto a la renta del último año, crecimiento que no es extraordinario, sino reflejo de la tendencia de los últimos cinco años en los que se registró un crecimiento anual promedio del 15%. Por lo tanto, si la administración pública lograra la contribución de la población informal, podría contar con una magnitud de recursos equivalentes a la recaudación efectiva del periodo fiscal inmediatamente posterior. Es decir, hoy la recaudación que deja de percibirse, le representa al Estado un retraso de un año en la administración de recursos para la distribución de la riqueza y el desarrollo. Este sin duda, es un importante costo de oportunidad.

Gráfico N°21 Recaudación actual del impuesto a la renta según área geográfica

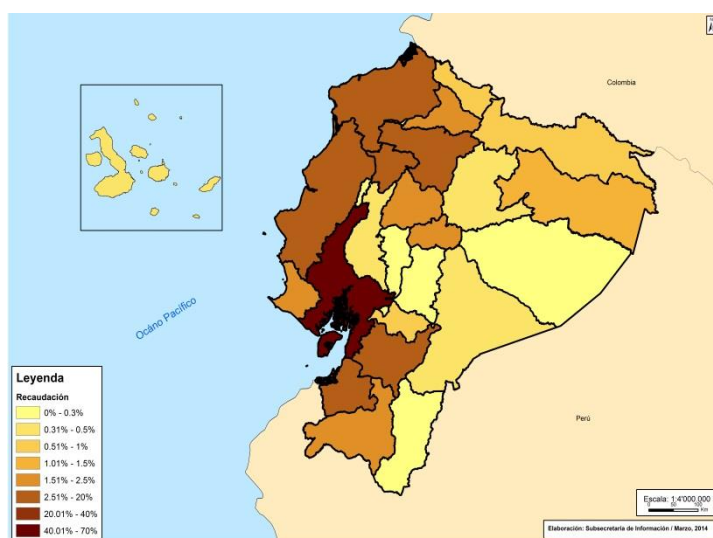


Provincia	Recaudación
Pichincha	46.4%
Guayas	23.0%
Tungurahua	7.5%
Azuay	3.6%
Loja	3.5%
Manabí	2.7%
Galápagos	1.5%
Imbabura	1.4%
El Oro	1.3%

Fuente: INEC-ENEMDU

Elaboración: Oscar Enríquez

Gráfico N°22 Recaudación estimada del impuesto a la renta (Informalidad)



Provincia	Recaudación
Guayas	57.7%
Pichincha	10.9%
Manabí	3.93%
Esmeraldas	3.48%
El Oro	2.98%
Azuay	2.76%
Sto. Domingo	2.76%
Cotopaxi	2.15%
Tungurahua	2.14%
Imbabura	1.98%

Elaboración: Oscar Enríquez

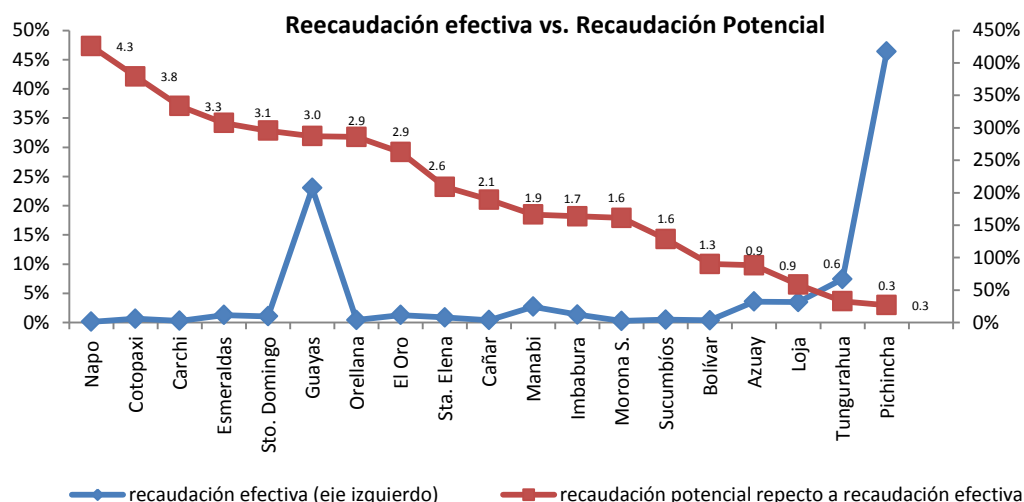
Fuente: INEC-ENEMDU

³⁰ Consideración establecida en función de las tablas de pago del impuesto a la renta del Servicio de Rentas Internas (SRI).

En este contexto y desde una perspectiva geográfica, las provincias en las que el Estado pierde la mayor cantidad de recursos, en función de la capacidad de los potenciales contribuyentes y del nivel de penetración de la informalidad, son Guayas, provincia en la que se concentra una recaudación potencial equivalente al 66% de la recaudación efectiva actual. Así mismo, en Pichincha se deja de administrar un total de recursos equivalentes al 12,5% de la recaudación actual. Por su lado Manabí y Esmeraldas le representan al Estado una desviación de recursos que asciende al 4,5% y 4% de la recaudación efectivamente lograda en esas provincias. En su conjunto, estas provincias, concentran un total de recursos que es equivalente al 87% de la recaudación efectiva a nivel nacional.

Por otro lado, más allá de que en términos absolutos aquellas sean las provincias que más le cuestan al Estado en función de la magnitud de recursos que deja de administrarse; estas no necesariamente son las provincias con mayor potencial contributivo. Para determinar el potencial contributivo de estas, se considera el nivel acumulado de renta (después de deducciones) de la población informal, para contrastarlo con la recaudación total efectiva lograda en dicha provincia. En consecuencia, Napo aparece como la provincia cuya población informal presenta el mayor potencial contributivo, debido a que en esta localidad podría incrementarse la recaudación en 5,3 veces, si se lograra que la población informal se formalice, debido a que la capacidad contributiva (agregada) de este grupo poblacional es tres veces superior a la de la población formal. Algo similar ocurriría en Cotopaxi, provincia en la que la informalidad cuenta con una capacidad contributiva que es 2,8 veces superior a la de la población formal; en consecuencia, el potencial recaudatorio en esta provincia es 4.8 veces mayor al actual. Este es el mismo caso de Carchi, territorio en el que la renta de la población informal es dos veces superior a la de la población informal. Por ello, al lograr la inclusión del segmento informal, las arcas fiscales incrementarían la recaudación del impuesto a la renta en 4,3 veces. Este también es el caso de las provincias de Esmeraldas y Guayas, en las que la formalización de la población informal supondría el incremento de 4 y 3 veces del impuesto a la renta actualmente recaudado, respectivamente.

Gráfico N° 23
Recaudación efectiva vs. recaudación potencial, según provincia



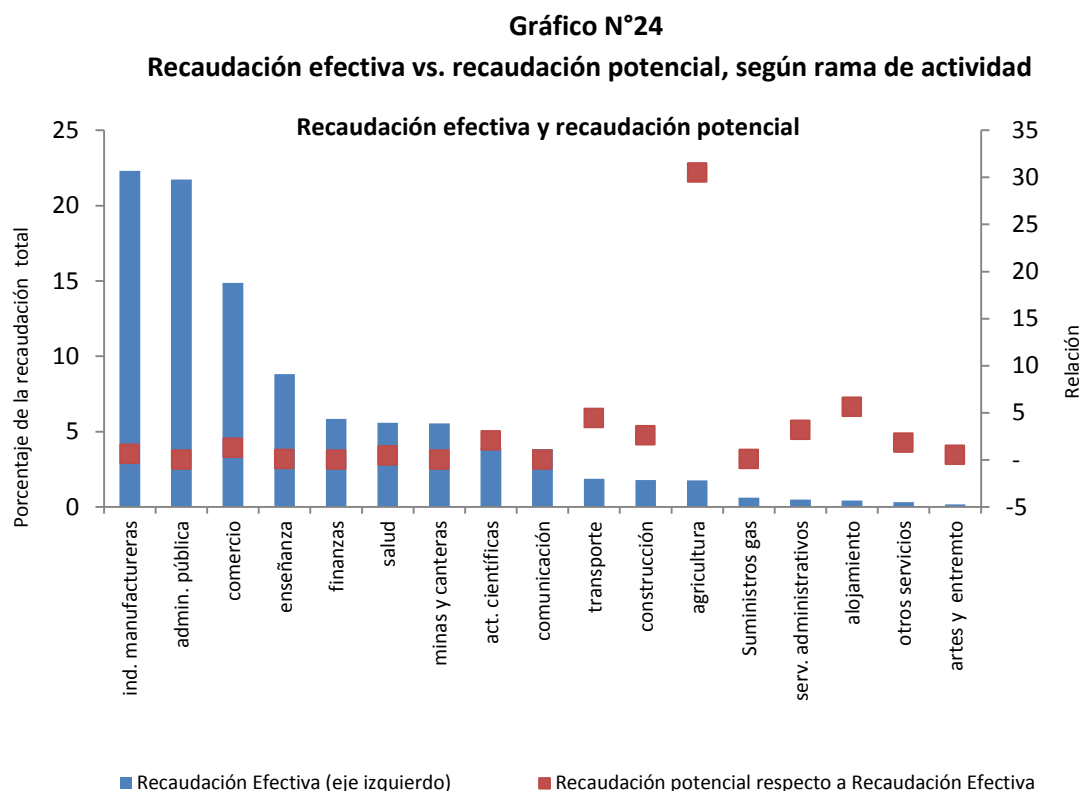
Fuente: INEC-ENEMDU **Elaboración:** Oscar Enríquez

Por otro lado, al analizar el costo de oportunidad que supone la informalidad para el Estado desde la perspectiva de la actividad económica en la que se desempeña la población, es posible establecer lo siguiente:

La agricultura, en función del nivel de penetración de la informalidad, así como de la capacidad contributiva de esta, es la rama de actividad que mayores recursos desvía de la administración para el desarrollo. De manera agregada, aquí se concentra una recaudación no percibida equivalente al 54% de la recaudación efectiva. En segundo lugar, el comercio al por mayor y menor, actividad heterogénea y que se presenta en una multiplicidad de formas, desde el establecimiento transnacional e incluso en la venta ambulante, le representa al Estado una desviación de recursos equivalente al 19% de la recaudación total efectiva del último periodo. En esta misma línea, en las industrias manufactureras, podría recaudarse un 14% adicional, en el sector transportes, un 8% y en el sector construcción un 5% del impuesto actualmente recaudado. En conjunto, el nivel de ingresos que el Estado deja de percibir por parte de la población informal inmersa en estas actividades, permitiría superar el 100% de la recaudación total efectivamente registrada. El común denominador de estas actividades está en el amplio poder de penetración de la informalidad, que compensa y rebasa la capacidad contributiva de sus individuos, es decir, la recaudación que se lograría en la población informal inmersa en estas actividades, no se derivaría de una alta recaudación individual, sino de una extensa población a la que gravar.

Al contrastar la capacidad contributiva de la población informal con aquella de la población informal inmersa en la misma actividad económica, es posible determinar qué actividades económicas presentan mayor recaudación potencial. En este contexto, en la agricultura la población informal, cuenta con una capacidad contributiva que es 30% superior a la de la población formal. En segundo lugar, la PEA informal inmersa en actividades inmobiliarias, cuenta con un potencial contributivo que es 7% superior al de sus similares formales. De igual manera la población informal envuelta en actividades de alojamiento tiene una capacidad contributiva 5,6% superior a la de la población formal correspondiente, mientras que en el comercio y transporte los recursos que se obtendrían como

producto de la formalización de la informalidad son 4% y 2% superiores a los obtenidos en las respectivas poblaciones formales.

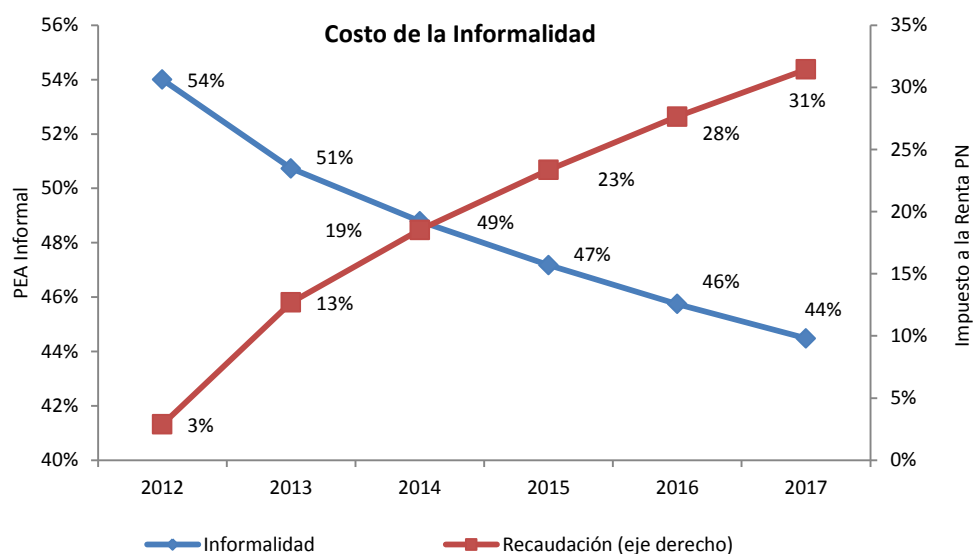


Fuente: INEC-ENEMDU **Elaboración:** Oscar Enríquez

Como puede verse, la informalidad, ya sea desde una perspectiva geográfica o productiva, implica una importante desviación de recursos. Por lo tanto, los hacedores de política pública, deben considerar la magnitud de recursos que deja de ser aprovechada, para plantear su disminución con sentido de urgencia. En tal virtud, el Estado, debido a la precariedad del empleo asociada a la informalidad y a la restricción en el nivel de penetración de la política pública que esta supone, ya ha planteado reducir sus niveles en 10 puntos en los siguientes cinco años. Sin duda esta es una tarea ambiciosa, pero necesaria; y que de no lograrse, supondría la desviación de importantes recursos para la administración del desarrollo:

Los niveles actuales de informalidad laboral, le representan al Estado un total de 144,32 millones de dólares en función del impuesto a la renta a personas naturales que se deja de percibir durante un año. Esta magnitud de recursos es equivalente a 46 escuelas réplica, a 100 hospitales tipo c, a 88 puertos pesqueros, o al 30% del proyecto Hidroeléctrico Toachi Pilatón. Reafirmando la idea presentada, respecto a 2012, por cada punto de informalidad el Estado dejó de recaudar un monto equivale al 3% de la recaudación efectiva. En consecuencia, para 2017 la reducción de 10 puntos de informalidad implicará un incremento del 31% de la recaudación efectiva.

Gráfico N°24
Proyección del costo de la informalidad para el Estado



Fuente: INEC-ENEMDU **Elaboración:** Oscar Enríquez

Producto de los distintos costos aquí presentados, la informalidad no sólo implica un costo productivo, en función de los recursos que la administración pública deja de percibir, sino también una deuda social, en términos de reivindicación de derechos y visibilización desde la política pública. Por ello, pese a que la informalidad resulta una alternativa recurrente y muchas veces necesaria frente al desempleo, al final de cuentas, la población informal termina hipotecando un empleo digno, con potencial de crecimiento, con mayor certeza de futuro y estabilidad laboral. Este es en realidad el mayor costo asociado a la informalidad.

Conclusiones

Al tratar de dimensionar la informalidad, el primer desafío consistió en definir adecuadamente aquello que se quiere medir. En este esfuerzo, múltiples definiciones de informalidad aparecieron en el camino, entre ellas, y quizá la más recurrente: la definición del enfoque productivista de la OIT. Sin embargo, se pudo observar que esta es una delimitación del fenómeno de estudio ajena a la realidad y sobre todo a los requerimientos del país. Sin embargo, desde la política pública se ha asumido esta definición ampliamente y a partir de ella se han medido los logros alcanzados.

El desarrollo de esta disertación permitió determinar que la definición productivista de la informalidad no es la más acertada para monitorear los esfuerzos de la política pública, así como que es poco coherente con los objetivos de desarrollo de la administración actual. En este contexto, actualmente la administración pública aborda a la informalidad desde una lógica de reivindicación de derechos laborales y la entiende como antítesis del empleo digno (PNBV, 2013). Sin embargo, a la hora de establecer su dimensión y monitoreo, la interpreta a partir del tamaño del establecimiento del negocio y de la existencia de registros formales. En consecuencia, aquello que se quiere cambiar dista mucho de lo que en realidad se está midiendo.

Una primera conclusión entonces es que no se puede cambiar aquello que no se puede medir o que se mide incorrectamente. En tal virtud, la política pública no cuenta con una fiel retroalimentación de su intervención y se corre el riesgo de presentar logros que no son propios a sus esfuerzos, sino que obedecen a múltiples causas que incluso recaen en la misma política pública, pero que no son correctamente identificadas. Por lo tanto, es una necesidad urgente que la medición de la informalidad sea consistente con las intenciones y esfuerzos de la política pública y que se prescinda cuanto antes de la adopción de una definición que es ajena a la administración del Estado, y que obedece a una agenda internacional. En consecuencia, el presente trabajo debe leerse como un esfuerzo alternativo al convencional estudio de la informalidad en el país, que parte de la indagación a la delimitación clásica del fenómeno, para lanzar el cuestionamiento acerca de su pertinencia, importancia histórica y utilidad para los hacedores de política fiscal; esto, con el objeto de contribuir a que el diseño de la misma política fiscal obedezca con mayor fidelidad a una aproximación coherente de aquello en lo que se busca intervenir.

Haciendo esta consideración, la dimensión de informalidad de la que la administración del Estado debería preocuparse es amplia y absorbe a un amplio margen de la PEA a nivel nacional (49%). Pero tanto más que su tamaño, sorprende su heterogénea composición. Hasta el momento, el enfoque de medición en el que la política pública basa su intervención (enfoque productivista) ha transmitido la idea de que la informalidad está integrada por un segmento poblacional homogéneo, que comparte características de precariedad, poca tecnificación, obsolescencia, etc. Sin embargo, una vez que se usa el enfoque legalista, se encuentra que la informalidad lejos de ser un todo homogéneo, resulta un fenómeno heterogéneo que no gira exclusivamente en torno a la precariedad o a unidades productivas poco sofisticadas, sino que se abre paso incluso en firmas con amplia tecnificación y poder de mercado. Pese a que la informalidad es un objeto de estudio amplio y heterogéneo, existe un factor que aparece como denominador común a lo largo de todas sus modalidades y posibles desagregaciones, este elemento en común es la vulnerabilidad de la población que se acoge bajo el esquema de producción informal. No importa si se trata de informales cuentapropistas, asalariados o no remunerados, su nivel educativo, nivel de ingresos, edad y actividad económica en la que se

desempeñan, determina que a este grupo le sea más complicado revertir presiones y esquemas económicos que los empujan hacia la informalidad.

Lejos de contribuir a disminuir los niveles de desempleo, la informalidad conlleva un importante costo de oportunidad para la población a la que absorbe. El presente trabajo ha demostrado que la condición de informalidad no sólo que es una alternativa poco atractiva, sino que existe una penalización en términos de ingreso laboral. Para ello, desde un escenario contra-fáctico fue posible establecer cuál es la contribución de cada una de las características del individuo a su salario laboral, encontrándose que individuos con idénticas características (nivel educativo, sexo, quintil de ingresos, edad, etcétera) recibían una penalización evidente respecto a sus similares, si su condición laboral era informal.

Más allá de la penalización monetaria que enfrenta la población informal, existen costos no monetarios asociados a su condición. Uno de los más significativos, está determinado por el acceso y democratización del crédito para este segmento poblacional. Tres costos relevantes se distinguen: el número de colocaciones de la banca formal destinados a la informalidad es altamente inferior a aquellos destinados a la formalidad, el monto promedio de financiamiento al que acceden los informales es altamente desventajoso y finalmente, el costo del crédito es significativamente superior. Estos tres factores determinan la exclusión y penalización que la banca privada ejerce sobre la informalidad. En consecuencia, estos tres factores determinan que la población informal sea arrojada hacia el financiamiento informal (chulco), como resultado de la exclusión que la banca privada ejerce sobre ellos. Aquello quedó evidenciado en el nivel de penetración y recurrencia de este tipo de financiamiento por parte de la población informal. Al final de cuentas, esta penalización constituye en sí misma un mecanismo de refuerzo de la informalidad, no derivada de su propia dinámica, sino de las barreras de entrada que le son impuestas para dar el paso a la formalidad.

Finalmente, un tercer costo de oportunidad de la informalidad está determinado por la reducida movilidad social para la población que la conforma. Se demostró que la probabilidad de transitar de la ocupación plena al subempleo, así como del subempleo al desempleo en el plazo de un año, es mucho mayor en la informalidad que en la formalidad, mientras que la probabilidad de pasar del subempleo a la ocupación plena o de mantenerse en la ocupación plena durante el mismo lapso de tiempo, es mayor en la formalidad. Como resultado, los informales experimentan un deterioro gradual en términos de su calidad de empleo, deterioro que es progresivo a su edad y es amplificado según su nivel de ingreso. En contrapartida, la formalidad actúa como colchón de respaldo e impulsa una movilidad positiva a la vez que contrarresta una pérdida de calidad de empleo incluso cuando el trabajador es más vulnerable, es decir, aún cuando proviene de un nivel de ingresos bajo, cuenta con un nivel educativo inferior y es de edad avanzada.

Por otro lado, la informalidad no solo implica un costo de oportunidad para la población informal, sino que conlleva un profundo costo de oportunidad para el Estado, en función de la magnitud de recursos que los administradores de la política fiscal dejan de percibir.

Efectivamente, la magnitud de recursos que deja de percibirse por impuesto a la renta no recaudado en la población informal es 20% superior a la recaudación efectiva lograda en la población formal. En este contexto, las provincias que mayor desvío de recursos le significan al Estado son: Guayas, Pichincha, Manabí y Esmeraldas; juntas estas provincias representan el 87% de la recaudación potencial que actualmente el Estado deja de percibir. Sin embargo, pese a que en términos absolutos

estas son las provincias que mayor magnitud de recursos desvían de las arcas fiscales, no son necesariamente aquellas que cuentan con el mayor potencial de incrementar la recaudación. Es decir, al considerar la renta agregada de las provincias y contrastarla con la recaudación efectiva lograda, se encuentra que las provincias de Napo, Cotopaxi, Carchi, Esmeraldas y Santo Domingo, son las provincias a las que los hacedores de política fiscal deberían apuntar para incrementar en mayor medida los recursos efectivamente captados.

En esta misma línea, fue posible identificar las actividades económicas que en mayor medida le restan recursos al Estado, así como la magnitud de recursos que el Estado deja de aprovechar, producto de la condición de informalidad de la población inmersa en dichas actividades. En consecuencia, se determinó que la agricultura, comercio e industrias manufactureras, son las actividades productivas que mayor cantidad de recursos desvían, de modo que si se lograra hacer que la población informal en función de su capacidad tributaria contribuyera con el Estado, sería posible incrementar en 100% la recaudación total efectiva actualmente registrada, únicamente con el impuesto a la renta de este segmento poblacional. Del mismo modo se identificó las actividades con mayor potencial recaudatorio (agricultura, actividades inmobiliarias, alojamiento, comercio y transporte), a las que los hacedores de política fiscal deberían dirigir sus esfuerzos para aprovechar en mayor medida el nivel de recursos que dejan de contribuir a la administración para el desarrollo.

Por último, y desde una perspectiva histórica, es posible afirmar que pese a que actualmente la informalidad es amplia y su existencia supone un amplio costo de oportunidad para la población que la integra, hasta antes de 2007 tanto el tamaño de la informalidad como las brechas entre esta y la formalidad eran mucho más amplias y aquello se deriva del enfoque de política fiscal hasta entonces existente. En efecto, en 2007 tiene lugar un quiebre en la política fiscal. Hasta antes de este año se observó que el diseño de políticas diseñadas para modificar la composición y tamaño de la informalidad era prácticamente inexistente. Por lo tanto, la evolución de la informalidad únicamente fue consecuencia de un efecto rebote de las medidas de competitividad y flexibilización hacia las que había sido volcada la política fiscal. Es decir, entonces la informalidad únicamente se veía alterada por la introducción de medidas tales como: el reconocimiento y legitimación del empleo por horas, la restricción a la organización sindical, la permisividad del despido intempestivo y la terminación unilateral del contrato laboral, la elevación del salario básico a categoría meramente referencial, la introducción de la figura del trabajador poli-funcional, la apertura a que la nómina de empleados tercerizados sea del 75%, etc. A partir de 2007, el enfoque de la política fiscal da un giro, y en lugar de promover exclusivamente la competitividad y flexibilización, aborda el fenómeno de la informalidad desde la perspectiva del trabajo digno. Como resultado de este cambio de enfoque una serie de medidas legales tales como el reconocimiento del trabajo autónomo, la eliminación de la tercerización, la penalización de la no afiliación a la seguridad social, la regulación de las distintas modalidades de contrato, etc. irían acompañadas de importantes esfuerzos fiscales, tributarios y financieros; que permitieron evidenciar que la informalidad realmente es una preocupación de la política fiscal, pues supone un obstáculo en la consecución del empleo digno.

El hecho de que los hacedores de la política fiscal hayan visibilizado la problemática de la informalidad y que se hayan diseñado instrumentos para su reducción, es un primer acierto que debe ser reconocido y valorado. Sin embargo, aquellas voluntades políticas deben acompañarse de robustos criterios técnicos que permitan contribuir acertadamente aquello que se intenta cambiar. Es precisamente aquel robustecimiento técnico el que actualmente los hacedores de la política fiscal

necesitan para identificar acertadamente la dinámica del fenómeno al que se enfrentan y en función de ello diseñar instrumentos eficientes que permitan lograr su reducción. Por último, es importante comprender que no alcanza con buenas intenciones o buenos intentos, la problemática de la informalidad debe ser abordada con sentido de urgencia, pues se ha evidenciado que su existencia implica un amplio costo de oportunidad para el Estado y para la población que la conforma; en tal virtud, el reto de la política fiscal consiste en dimensionar la magnitud de recursos que año a año dejan de ser empleados en la administración para el desarrollo y en función de ello emprender esfuerzos altamente técnicos y profundamente comprometidos para revertir la situación de informalidad en el país.

Recomendaciones

El presente trabajo ha permitido evidenciar que la informalidad es una realidad compleja, que la política fiscal en efecto trata de cambiar, pero en su intento formula, evalúa y retroalimenta su gestión a partir de una aproximación que dista mucho de aquello que se quiere cambiar. Puntualmente, la administración del Estado asume como desafío reducir la informalidad desde una perspectiva de reivindicación de derechos laborales y con la intención de lograr que la población cuente ampliamente con ocupación digna. Sin embargo, el Plan Nacional de Desarrollo, aborda a la informalidad desde la perspectiva productivista y termina midiéndola en función del tamaño del establecimiento y del cumplimiento de registros contables.

En este sentido, la primera recomendación para los hacedores de política fiscal y laboral es que se mida adecuadamente la informalidad, empleando una delimitación del fenómeno que sea pertinente con sus objetivos. En tal virtud, el enfoque legalista resulta superior al que la administración pública ha asumido históricamente por recomendación de la OIT. Sólo si se supera esta “herencia de la OIT”, que ha sido aceptada sin cuestionamiento y que se ha asumido casi por defecto, será posible que la evolución de la informalidad sea coherente con los esfuerzos de la política pública.

En esta misma línea, la desagregación de la informalidad ha permitido identificar que sus dos categorías: empleo pleno y subempleo, tampoco están siendo correctamente abordados y ello no sólo tiene implicaciones en el tratamiento de la informalidad, sino en el manejo de todo el mercado laboral del país. Por su parte el subempleo actualmente incluye grupos que no son del interés de la política pública. Ellos son: el grupo de los insatisfechos, definido como el conjunto de personas que trabajan la jornada legal o más horas, perciben al menos el salario básico legal y además muestran deseo para trabajar más tiempo. Es decir, en esta categoría de subempleo se encuentra aquel gerente que percibe un salario muy superior al SBU y que no está conforme con su salario, o aquel consultor que desarrolla un consultoría muy costosa y que no está del todo satisfecho con su remuneración. ¿Por qué la política pública debería ocuparse de estos grupos poblacionales? ¿Acaso su insatisfacción es sinónimo de vulnerabilidad? ¿Es su inconformidad suficiente condicionante para considerarlos subempleados? ¿Cómo puede la política pública incidir en su “insatisfacción”? ¿Existe algún medio? ¿Existe alguna justificación que lo motive? Ciertamente no. El mismo refinamiento y reflexión debería hacerse sobre la consideración del trabajo familiar no remunerado como una categoría más del subempleo, pues es el común denominador de actividades tales como la agricultura, pesca o ganadería, que por su naturaleza involucran la vinculación de la familia en la actividad productiva.

La inclusión de estos grupos poblacionales en el cálculo del subempleo hace que este sea un indicador muy difícil de revertir y en el que la política pública tiene incidencia parcial. Por ello, el subempleo aparece como uno de los mayores problemas del mercado laboral ecuatoriano, pero en realidad aquel es un reflejo sobreestimado y distorsionado de lo que en realidad sucede. Nuevamente, al ser la ocupación plena el negativo del subempleo, aquellas imprecisiones también atañen su evolución.

En consecuencia, una vez que se haya definido correctamente aquello que se quiere cambiar: informalidad al igual que sus categorías (ocupación plena y subempleo), las recomendaciones para contribuir acertadamente a su manejo son las siguientes:

Actualmente existen más barreras de entrada a la formalidad que incentivos de salida a la informalidad. Es necesario lograr que el informal sea consciente del costo de oportunidad que enfrenta al mantener su condición como tal, así como que dar el paso a la formalidad no implica un costo, sino su visibilización ante la política pública. En este sentido, la primera recomendación es trabajar sobre la informalidad cuentapropista. Para este segmento de informalidad es muy importante que la anexión a la formalidad sea voluntaria. Para ello, se recomienda que el proceso de formalización sea descomplicado, rápido, no envuelva más diligencias de las necesarias, es decir, sea efectivo y que más allá de ello, el informal o nuevo emprendedor sienta que dar el paso a la formalidad vale la pena.

Proceso de registro armonizado.- Actualmente, montar una empresa en Ecuador lleva alrededor de 35 y 55 días, se deben cumplir al menos 14 pasos en distintas instituciones dispuestas en diferentes locaciones, y a final de cuentas, este proceso demanda un desembolso mínimo de 800 USD (cita, año). Esta realidad hace que Ecuador ocupe el lugar 169 entre 176 países en el ranking de “Tiempo necesario para iniciar un negocio”. Es indudable que esta es una barrera de entrada a la formalidad muy importante, que no únicamente incentiva el apareamiento de establecimientos informales, sino que desincentiva el florecimiento de emprendimientos formales.

Para revertir esta realidad, es preciso que los hacedores de política comprendan al proceso de registro justamente como aquello, como un proceso. Si los trámites del proceso de registro se realizan de manera independiente y aislada, ello contribuye a un resultado ineficiente y por lo tanto registrar oficialmente un emprendimiento en más de un mes resulta estar dentro de lo esperado.

Por ello, si se trabaja en el cruce de información entre las instituciones involucradas, de modo que se logre identificar plenamente al usuario bajo una identificación única para todo el proceso y se pueda saber el avance de su registro; si se sistematiza el proceso bajo el manejo de una sola institución que monitoree y rastree la aprobación de permisos específicos; si se logra orientar y asesorar al emprendedor, proporcionándole información de su sector, de las ventajas de su registro y se le brinda asesoría de cómo optimizar este trámite; si se genera una plataforma virtual que permita ahorrar desplazamientos y costos monetarios innecesarios, si se eliminan pre-requisitos que traban el proceso de formalización, tales como el permiso de funcionamiento del cuerpo de bomberos y en su lugar se extienden “acreditaciones de buena fe” a convertirse en permisos oficialmente otorgados, después de que se compruebe que el negocio cumple con las condiciones de funcionamiento una vez que este inicie sus operaciones y se establecen serias penalizaciones para quien falte a la acreditación de buena fe; en fin, si se reduce el costo de cumplir con la ley, desde la política pública se incentivará al emprendimiento y en particular al emprendimiento formal.

Existen experiencias cercanas en la región que muestran que armonizar el proceso de apertura de un negocio es posible: En México por ejemplo, la creación del “Sistema de Apertura Rápida de Empresas” (SARE) impulsó acertadamente la formalización de nuevos y existentes emprendimientos. El programa demostró que al armonizar los trámites de registro, mediante el cruce de información entre instituciones involucradas, mediante la unificación de trámites que dejaron de hacerse de forma aislada, así como con la supresión de pre-requisitos, el tiempo de registro se redujo de ocho a dos días. La implementación del SARE permitió ahorrar mucho tiempo en el trámite de registro, y consolidó un proceso mucho más fluido y eficiente. Como resultado de esta iniciativa, los emprendimientos formalmente registrados crecieron en 8% (Oviedo, 2009).

Así mismo, Colombia proporciona otra experiencia interesante de la que aprender. Esta vez se conjugan esfuerzos del sector público y privado. La creación de Centros de Atención Empresarial, que funcionan bajo la consigna de “un paso, un día, una interacción, un prerrequisito, todo al mínimo costo”, proporcionan un amplio conjunto de beneficios para emprendedores; entre los más importantes: información del sector, asesoramiento y registro. Esto ha permitido incrementar el número de emprendimientos registrados en un 5,2% (Oviedo, 2009). Incorporar estas experiencias ajustándolas en función de las necesidades y características particulares de la informalidad en el país, requiere sobre todo de voluntad política, y la magnitud de recursos que a ello se destine será ampliamente compensada por los beneficios económicos y sociales derivados de la decisión de armonizar el proceso de formalización.

Mayor democratización de acceso al crédito.- Una vez que se haya logrado minimizar lo máximo posible las barreras de entrada a la formalidad, es necesario lograr que permanecer en la formalidad en sí mismo sea un incentivo. Para ello, el acceso y democratización del crédito es fundamental. A lo largo de la presente disertación fue posible establecer que el acceso al crédito y el nivel de penetración de la banca formal en grupos poblacionales de menores ingresos es restringido. Por otro lado, también se puso en evidencia que la informalidad está altamente correlacionada con un bajo nivel de ingresos de ingresos. En consecuencia, es necesario generar mecanismos de crédito para aquellos segmentos poblacionales informales, que no son sujetos de crédito en la banca privada y que aspiran emprender un proceso de formalización. En ellos la banca pública tiene una tarea pendiente. En tal virtud, desde la banca pública se necesita generar dichos mecanismos crediticios, sujetos a la formalidad de sus beneficiarios como principal requisito. La formalidad en sí mismo reduce el riesgo crediticio y constituye una garantía equivalente a la que proporciona el patrimonio; de modo que para quienes no disponen de patrimonio, la formalidad es una alternativa viable con el potencial de hacerlos sujetos de crédito.

A la banca privada la condición de formalidad de sus clientes no le interesa tanto, como la garantía que brinda el nivel de ingreso de sus clientes; sin embargo, para la banca pública, la condición de formalidad puede ser usada como requisito necesario y suficiente para hacerlos sujetos de crédito. En función de ello se puede desarrollar productos crediticios que inviten a la formalidad. En este sentido, una alternativa es que el Estado comparta el riesgo financiero de aquellos que no cuentan con un patrimonio de respaldo, esto, sujeto a la condición de que se formalicen. Propuestas de este tipo ya han sido puestas en práctica en distintos rincones del mundo; por ejemplo, el gobierno de Bangladesh en 1980 lo hizo, proporcionando microcréditos y créditos sin garantía a personas de escasos recursos que buscaban emprender un proyecto, demostrando que era posible recuperara nueve de cada diez colocaciones. Así mismo, Muhammad Yunus premio Nobel de la paz en 2006 corroboró que otorgar créditos a quienes tradicionalmente han sido excluidos de la banca pública, es una oportunidad para reflejar su extraordinario poder de retribución, que a la vez que permite descubrir un enorme potencial sin explotar. Los hacedores de la política pública pueden adaptar estas experiencias, para que el único requerimiento de los beneficiarios de la política sea dar el paso hacia la formalidad, y que desde la banca pública se revierta la concentración del crédito y el débil nivel de penetración de la banca formal en los sectores informales de menores recursos.

Por otro lado, para el segmento informal que cuenta con un patrimonio de respaldo y que ya son sujetos de crédito de la banca pública, es necesario que los procesos de calificación y aprobación del crédito se agilicen y que se omitan pasos redundantes y papeleo excesivo. Como lo sostiene Guido

(2007) una de las ventajas del financiamiento informal es la rapidez de desembolso del crédito; y en muchos casos, esta es la principal razón por la que la población informal deja de solicitar un crédito en la banca pública y accede al financiamiento informal, es decir, lo hace simplemente por el hecho de no involucrarse en papeleo y trámites engorrosos. Nuevamente, emplear la condición de formalidad de los solicitantes como requisito de precalificación, que les permita ahorrar tiempo y esfuerzo en el proceso de solicitud de crédito, resulta una estrategia efectiva que invita a dar el paso a la formalidad.

Además de usar el crédito como incentivo a la formalidad, existen otras alternativas que se pueden implementar con el objetivo de que la población informal abandone su condición de informalidad. En este sentido, el manejo de los subsidios constituye un amplio espectro que se puede moldear para lograr el objetivo mencionado.

Focalización de subsidios.- Así, por ejemplo se pueden emplear tarifas diferenciadas en el pago de servicios básicos, tales como agua, luz, teléfono, o Internet. Quienes cuenten con un establecimiento formal, pueden acceder a múltiples descuentos en el pago del servicio de estos componentes; mientras que quienes decidan permanecer en la informalidad, deberán hacer frente a tarifas de cobro normales. Del mismo modo, si los hacedores de política fiscal pretenden reducir progresivamente el subsidio de un servicio básico, podrían hacerlo progresivamente, incorporando el criterio de formalidad del cliente; es decir, quienes sean formales, serán aquellos a quienes se mantendrá el subsidio o se les aplicará una reducción progresiva y diferenciada. En consecuencia, desde la política fiscal se contribuiría a incrementar los beneficios de la formalidad, a la vez que se ahorran recursos fiscales.

Seguro de desempleo.- Uno de los principales riesgos asociados a la informalidad es la inestabilidad laboral. En tal virtud, la implementación de un seguro de desempleo con alcance a la economía formal, representaría un importante incentivo para dar el paso hacia la formalidad. Bardey y Jaramillo (2011) demuestran que un seguro de desempleo, lejos de promover la transición de desempleados formales hacia la informalidad, en realidad logra que muchos trabajadores informales finalmente den el paso a la formalidad, y por lo tanto, el segundo efecto rebasa ampliamente al primero. Tradicionalmente se había creído que la implementación de un seguro de desempleo involucra una disyuntiva entre ocio y esfuerzo por conseguir un nuevo empleo, y que al obtener un ingreso siempre y cuando no se tenga empleo, se incentiva a un ocio prolongado que resta la premura de volver a estar empleado. Más aún, cuando la informalidad implica ausencia de registros, no solo que se desincentiva la premura por obtener un empleo formal, sino que incluso los agentes pueden incursionar en la informalidad a la vez que siguen siendo perceptores del seguro de desempleo. Pese a ello, reciente evidencia empírica para países en vías de desarrollo ha demostrado que en función del plazo y monto de los seguros de desempleo, estos no constituyen una alternativa viable para dejar de trabajar, pues únicamente permiten que sus afiliados no dejen de acceder a un consumo básico. Además, dada la restringida temporalidad de los mismos, las personas no pueden transitar de manera definitiva y permanente a la informalidad, pues en caso de que lo hagan pronto dejarán de contar con el seguro de desempleo y se hallarán desempeñando una actividad sin mayores garantías laborales. En este sentido, Bardey y Jaramillo determinan que la alternativa primera será siempre buscar un empleo en la economía formal, y es esta misma garantía de al menos seguir manteniendo un consumo mínimo en periodo de desempleo el factor que actúa como un fuerte incentivo para que la población informal de el paso a la formalidad. Por lo tanto, la

implementación de un seguro de desempleo es una alternativa que debe ser ensayada, pues si bien siempre existe el riesgo de que las personas no sean totalmente transparentes sobre su situación laboral, el mensaje que a partir de esta medida se emite a la población informal constituye un importante incentivo que invita a su formalización.

Capacitación y tecnificación.-Finalmente, es necesario que la población encuentre en la formalidad una real oportunidad para superarse, crecer, vencer sus limitaciones técnicas, en fin, una alternativa viable hacia el progreso. Tal efecto se logra mediante el acceso a capacitación. Si desde la política pública se logra identificar las demandas de capacitación de la población y se empata esta demanda con los requerimientos del país, la diferencia entre ser formal e informal será muy amplia; y en consecuencia se instaurará un nuevo e interesante incentivo a la formalidad. La política de capacitación es de particular interés del sector de servicios

Aquel conjunto de medidas aquí recomendadas únicamente atacan a la informalidad cuentapropista; por lo tanto, no son suficientes pues una política efectiva que busque reducir los niveles de informalidad, también debe formularse en consideración a la informalidad asalariada.

Para este grupo poblacional, se recomienda extender la cobertura y mejorar de instrumentos ya implementados por la política fiscal. Actualmente el RISE ha simplificado el pago del impuesto a la renta y del IVA. Pese a que los logros al respecto han sido significativos, puede usarse esta misma herramienta para simplificar aún más la contribución con el Estado. Experiencias cercanas en la región muestran que es posible incluir en regímenes simplificados múltiples impuestos, tales como municipales, distritales, estatales, e incluso contribuciones a la seguridad social.

En Brasil por ejemplo, el Sistema Integrado de Impuestos y Contribuciones para Micro y Pequeñas Empresas (SIMPLES) unifica la recaudación de impuestos federales con contribuciones a la seguridad social. De manera agregada el sistema simplifica seis impuestos federales y cinco modalidades de contribuciones a la seguridad social (Oviedo, 2009). Gracias a ello, ha sido posible que los esfuerzos de la política fiscal y política laboral se sistematicen y efectivicen, pues mediante un solo impuesto, se logra incrementar la contribución a las arcas fiscales, a la vez que se contribuye con el sistema de seguridad social; es decir, se ataca a la informalidad mediante varios flancos.

Así mismo, en Argentina, se ha comprendido que para lograr la integración de pequeños contribuyentes al sistema fiscal, no se debe buscar maximizar el monto de recursos fiscales que de ellos provenga, en su lugar, es necesario lograr su adición mediante un sistema simplificado, pero no parcial, sino que permita cubrir cuantos impuestos como sea posible. Con esta motivación, nació el régimen simplificado “Monotributo”. Este sistema integra de manera descomplicada impuestos federales, IVA, impuesto a la renta, impuestos en activos, así como contribuciones a la seguridad social. Como retribución a la adición de los afiliados al régimen simplificado, se les permite ser proveedores del Estado, participar en procesos de contratación pública, acceder a prestaciones sociales, así como ser parte del sistema de jubilación.

Estas experiencias brindan luces para dar inicio a una nueva etapa del RISE. Por ello, el éxito futuro de este instrumento, no está en que contribuyentes que pertenecen al régimen general sean los que principalmente transiten al régimen impositivo simplificado, sino que nuevos informales den el paso hacia la formalidad haciendo. Para ello, el régimen impositivo simplificado RISE debe ampliar su cobertura, facilitando el cumplimiento fiscal del mayor número de impuestos y contribuciones

posible, y para ello resulta de suma importancia aprender de experiencias en la región, que han demostrado que es posible incrementar significativamente el número de emprendimientos formales.

³¹

Por último, es preciso que los hacedores de política fiscal tengan presente que no existen cambios estructurales que se consigan con esfuerzos aislados y desvinculados, sino con verdaderos procesos y políticas de largo plazo; por lo tanto, todas las medidas aquí recomendadas no serán suficientes, si los hacedores de política fiscal no trabajan en generar un cambio cultural en la población, para que esta sea consciente del gran costo en materia de estabilidad laboral, calidad de empleo y progreso que supone la informalidad, así como de las importantes ventajas asociadas a la formalidad. Sólo entonces, será posible alcanzar los objetivos de la política fiscal en la informalidad.

³¹Brasil ha incrementado el número de emprendimientos formales en doscientos por ciento, gracias a la introducción del régimen simplificado SIMPLES.

Bibliografía

- Aguiar, Víctor (2009) ***El mercado laboral ecuatoriano: Propuesta de una reforma***. Quito: Eumed.
- Bairoch, Paúl y Lubell Harold (1971) ***Desempleo Urbano en Economías Emergentes***. Londres: The Journal of Economic History.
- Bardey, David y Jaramillo, Fernando (2011) ***Unemployment insurance and informality in developing countries***, Toulouse:Toulouse School of Economics (TSE)
- Bangasser, Paúl E (2009) ***The ILO and the informal sector: an institutional history***.Genova: International Labor Office.
- Benton, Lauren (1989), ***Industrial Subcontracting and the Informal Sector: The Politics of Restructuring in the Madrid Electronics Industry in The Informal Economy***: Madrid: The Johns Hopkins University Press.
- Borja, Jordy (2004) ***Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información***.Barcelona: Taurus.
- Capecci, Vittorio (1989) "***The Informal Economy and the Development of Flexible Specialization***" in ***The Informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Countries***, (editado por Portes, M. Castells, y L. A. Benton) Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Cross, John (1998) ***Informal Politics: Street Vendors and the State in Mexico City***. California: Stanford University Press.
- Dierckxsens, Wim (1989). ***Mercado de trabajo y política económica en América Central***. San José: Universidad Nacional de Costa Rica.
- De Soto, Hernando (1989) ***El Otro Sendero***. Lima: Editorial Oveja Negra.
- Doeringer, P. y Piore, Michael (1971) ***Internal Labor Markets and Manpower Analysis***. Lexington Mass: Heath.
- Gasparini, Leonardo y Tornarolli, Leopoldo (2006) ***Labor informality in Latin America and the Caribbean: Patterns and trends from household survey microdata***. La Plata: CEDLAS.
- Gasparini, Leonardo y Tornarolli, Leopoldo (2010) ***Movilidad Laboral e Informalidad: La Situación Argentina en el Período 1998-2006***. La Plata: CEDLAS.
- Guerrón, Santiago (2003) ***Flexibilidad laboral en el Ecuador*** (tesis de maestría), Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador.
- Hart, Keit (1972). Informal income opportunities and Urban Employment in Ghana. ***Journal of Modern African Studies***, 11(1), Ghana.
- Heckman, James y G. Sedlacek (1985).Heterogeneity, Aggregation, and Market Wage Functions: An Empirical Model of Self-Selection in the Labor Market.***Journal of Political Economy***, 93(6), USA.
- Hirschman, Albert (1982) ***Shifting Involvements: Private Interest and Public Action***.Princeton N.J: Princeton University Press.

- Kritz, Ernesto (1986) **“Análisis del S.I.U. en América Latina.”**, editado por L. Sáinz. La Paz: CEDLA-FLACSO-ILDIS.
- Leibenstein, Harvey (1957) **Economic Backwardness and Economic Growth**. New York: John Wiley and Sons.
- Lewis, A (1954) **Economic development with unlimited supplies of Labor**. Manchester:
- Ley No. 90, RO (1990). Ley de Régimen de Maquila y Contratación Laboral a Tiempo Parcial. Registro Oficial de la República de Ecuador. Talleres Gráficos Editora Nacional. Quito.
- Longhi, Augusto (1998) **El trabajo y la economía informal. Discusión sobre enfoques teóricos**. Uruguay: Serie de Documentos de trabajo. Universidad de la República-Facultad de Ciencias Sociales.
- Longhi, Augusto (2007) **El trabajo y la economía informal. Discusión sobre enfoques teóricos**. Argentina: Publicaciones-Facultad de Ciencias Sociales.
- Maloney, William (2004) Informality Revisited. **World Development** , 32(7), USA.
- McClelland, Robert (2012) **A Review of Recent Research on Labor Supply Elasticities**. Washington D.C.: Congressional Budget Office.
- Mezzera, Jaime (1993) **Crédito informal: Acceso al Sistema Financiero**. Santiago de Chile: PREALC.
- Mendoza, Juan (2005). ¿Cuál es el rol del Estado? **Revista de la Facultad de Ciencias Económicas UNMSM**, 5 (15), Perú.
- Mincer, Jacob (1972) Time Series Changes in Personal Income Inequality in the United States, **Journal of Political Economy**, 80(3), USA.
- Moncayo, Guido (2007) **Economías hundidas, El financiamiento informal en la frontera (Caso Tulcán)**. (tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar.
- Moser, Caroline (1978) **Informal Sector or Petty Commodity Production: Dualism or Independence in Urban Development**, Gran Bretaña: Pergamon Press.
- Perry, Guillermo y Maloney, William (2007) **Informalidad: Escape y Exclusión**. Bogotá: Banco Mundial.
- Piore, Michael (1983) Labor Market Segmentation: To What Paradigm Does It Belong?, **American Economic Review**, 73(2), USA.
- Portes, Alejandro; Castells, Manuel y Benton, Lauren (1989) **The informal economy. Studies in advanced and less developed countries**. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Portes, Alejandro y Schaufler, Richard (1993. Competing Perspectives on the Latin American Informal Sector. **Population and Development Review**, 19 (1), Inglaterra.
- Portes, Alejandro (2004) **La economía informal**. Santiago de Chile: CEPAL.
- Porras, Angélica (2009) **Las Reformas Laborales en el Ecuador** (tesis de maestría), Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador.

- Prebisch, Raúl (1949) ***Introduction: The economic development of Latin America and its principal problems, Economic Survey of Latin America 1948***. Santiago: CEPAL.
- Registro Oficial del Ecuador (2005) ***Decreto 2166***. Registro Oficial No. 176, Quito: Talleres Gráficos Editora Nacional.
- Registro Oficial del Ecuador (2005) ***Ley de tercerización***. Registro Oficial No. 176, Quito: Talleres Gráficos Editora Nacional.
- Registro Oficial del Ecuador (2006) ***Ley para la promoción de la inversión y participación ciudadana (Ley Trolebús II)***. Registro Oficial No. 302, Quito: Talleres Gráficos Editora Nacional.
- Registro Oficial del Ecuador (2010) ***Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social***. Registro Oficial No. 352, Quito: Talleres Gráficos Editora Nacional.
- Registro Oficial del Ecuador (2011) ***Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social***, Quito: Registro Oficial No. 600, Talleres Gráficos Editora Nacional.
- Registro Oficial del Ecuador (2012) ***Ley Orgánica de Discapacidades*** Registro Oficial No. 949, Quito: Talleres Gráficos Editora Nacional.
- Roberts, Bryan R (1991) ***Household Coping Strategies and Urban Poverty in a Comparative Perspective in Urban Life in Transition*** (editado por M. Gottdiener y C. Pickvance). California: Sage Publications.
- Rosen H.S (2002) ***Hacienda pública***. (5ª edición). Barcelona: Editorial Ariel.
- Rostow, Walter (1960) ***The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto***. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sabia, Joseph (2010). Minimum wages and poverty. ***Southern Economic Journal***, 76(3), USA.
- Samaniego, Norma (2008). El crecimiento explosivo de la economía informal. ***Economíaunam***, 5(13), México.
- Sapelli, Claudio (2009) ***Los Retornos a la Educación en Chile: Estimaciones por Corte Transversal y por Cohortes, Documento de trabajo 349***. Santiago: Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Schauffler, Richard (1993) Competing Perspective on the Latin American Informal Sector. ***Population and Development Review***, 19(1), Inglaterra.
- Spence, Michael (1974) ***Competitive and Optimal Responses to Signals: an Analysis of Efficiency and Distribution***. *Journal of Economic Theory*, 7 (332), Inglaterra.
- Stigitz, Joseph E (2000) ***La economía del sector público***. Barcelona: Columbia University.
- Uribe, José Ignacio (2004) ***Una propuesta de conceptualización y medición del sector informal***. Cali: Publicaciones-Universidad del Valle.
- Vidal, Freddy (2013) ***“Análisis del impacto fiscal del RISE (régimen impositivo simplificado ecuatoriano) en la recaudación tributaria del Servicio de Rentas Internas”***(Tesis de maestría). Cuenca: Universidad de Cuenca.

Villalobos, Iris; et al (2003) **Microfinanzas en Centroamérica: Los avances y desafíos**. Santiago de Chile: CEPAL.